UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

Les Régions en détresse de la Grande-Bretagne

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 30 Mars 1938, à 14 heures

par

BONGARS Yvon

MEMBRES DU JURY :

Président : M. G. PIROU, Professeur
Suffragants : MM. M. NOGARO, Professeur
F. PERROUX, Professeur

BREST
Imprimerie Commerciale & Administrative
17, Rue d'Algésiras, 17

1938

Les Régions en détresse de la Grande-Bretagne

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552024_0046

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

Les Régions en détresse de la Grande-Bretagne

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 30 Mars 1938, à 14 heures

par

BONGARS Yvon

MEMBRES DU JURY :

Président : M. G. PIROU, Professeur
Suffragants : MM. M. NOGARO, Professeur
F. PERROUX, Professeur

BREST
Imprimerie Commerciale & Administrative
17, Rue d'Algésiras, 17

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres a leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Deux traits caractérisent le chômage d'après guerre en Grande-Bretagne :

1° Il est persistant. Le nombre des chômeurs depuis la guerre n'a jamais été inférieur à un million, le niveau le plus bas ayant été atteint dans le dernier trimestre de 1929 avec un million cent mille.

2° Il est concentré dans un petit nombre de régions. On a pu dire qu'il s'y trouvait « gelé ». Les statistiques de l'« Unemployment Insurance », publiées par le Ministry of Labour rendent un compte exact de cette localisation. L'indice mensuel du chômage (Monthly Unemployment Index) fournit notamment des indications intéressantes à ce sujet. Il contient en effet une analyse géographique du chômage, correspondant aux huit divisions de l'administration de l'Assurance chômage. Dans quatre de ces divisions, le pourcentage de chômage, c'est-à-dire le rapport du nombre total de chômeurs au nombre des assurés, était en Janvier 1936, année de prospérité, inférieur à dix pour cent : Londres, le Sud-Est, le Sud-Ouest, et les Midlands. Les quatre autres divisions au contraire avaient un pourcentage de chômage supérieur : Nord-Est, Nord-Ouest, Ecosse, et Pays de Galles.

Traçons sur la carte de la Grande-Bretagne le parallèle passant par Manchester : le gros du chômage est approximativement situé au Nord de ce parallèle d'une part, et

au Pays de Galles d'autre part. Les villes des Midlands comme Birmingham, Londres et son immense banlieue, n'ont cessé par contre de se développer depuis la guerre et leur population s'est accrue dans des proportions énormes. « Greater London » a désormais neuf millions d'habitants. Malgré cet afflux de travailleurs, le pourcentage de chômage y est beaucoup plus petit que dans le Nord.

Les caractères du chômage britannique et le déplacement de l'activité économique vers le Sud sont des faits connus en France depuis 1931, grâce au livre de M. A. Siegfried sur la « Crise Britannique au XXe siècle ». Il y a eu changement de centre de gravité de l'Angleterre industrielle. Par un étrange retour des choses, la « Merry England » du XVIIe siècle reprend aujourd'hui la place qu'elle avait perdue lors de la Révolution Industrielle au profit du « Pays Noir ». Les chiffres de l'« Unemployment Insurance » sont l'expression de ce renversement de la situation économique en Angleterre.

1. — HISTORIQUE DE LA QUESTION DES REGIONS EN DETRESSE

(« Distressed Areas »)

C'est vers 1920, qu'économistes et hommes politiques commencèrent à s'inquiéter de l'existence de « poches de chômage » dans certaines régions. Ils devaient d'abord rechercher les causes du mal et ensuite proposer des remèdes. Mais sous la pression des événements, il semble bien qu'ils aient mis « la charrue avant les bœufs ». Des remèdes furent tentés : le premier fut les grands travaux publics contre le chômage. Puis cette politique parut

inadéquate comme traitement du chômage de longue durée. Les grands travaux ne pouvaient fournir qu'un « volant » d'occupations en période de crise. C'était un moyen de lutte contre le chômage « cyclique » mais non contre le chômage permanent. C'est en 1928 que fut inaugurée la pratique dite « du transfert » de la main-d'œuvre. La Commission du transfert (Industriel Transference Board) constata la localisation extraordinaire du chômage dans des termes qui méritent d'être placés en tête de cette étude : « Le trait dominant du chômage dans l'industrie lourde est qu'il est « gelé » par sa concentration compacte à l'intérieur ou autour d'un bassin houiller dans des territoires d'étendue relativement petite » (1).

Dans le but de niveler le pourcentage de chômage en Grande-Bretagne, la Commission proposa un certain nombre de moyens destinés à intensifier le mouvement d'émigration déjà commencé, hors des régions où le chômage était concentré. Puis la crise de 1930 arriva. Ces régions furent plus durement frappées que les autres. La pratique du transfert, d'autre part, devint impossible parce que le pourcentage de chômage était élevé dans tout le reste du pays. L'opinion publique commençait à se préoccuper du sort de ce que l'on appelait déjà les « Distressed Areas », c'est-à-dire les régions qui subissaient la détresse économique. La méthode avec laquelle le problème avait été abordé jusque là, n'était pas satisfaisante. Pour lutter contre le chômage des régions en détresse, il fallait partir d'une base rationnelle. C'est dans ce but

(1) *Report of the Industrial Transference Board 1928* « ...the outstanding feature of unemployment in the heavy industries is that it is 'frozen' by its close concentration in areas of comparatively small extent ».

que le Board of Trade s'adressa aux Universités provinciales des régions dans lesquelles la situation était particulièrement mauvaise et leur demanda, par une lettre du 25 Mars 1931 :

1° de faire le tableau de la situation économique de leur région ; 2° de fournir des prévisions relativement à leur développement et à leur capacité d'emploi futur et 3° d'estimer l'importance du surplus de main-d'œuvre.

Les régions en question étaient au nombre de cinq : le Sud du Pays de Galles, la côte Nord-Est de l'Angleterre, l'embouchure de la Mersey avec Liverpool, une partie du Lancashire, et enfin le Sud-Ouest de l'Ecosse. Les études faites par les Universités furent publiées en 1932. Une étude de l'Ouest du Cumberland par l'Université de Manchester fut publiée en 1933 et porta le nombre des « Distressed Areas » à six. Pourquoi ce travail ne fut-il pas immédiatement suivi par l'élaboration d'un plan législatif pour supprimer les surplus de main-d'œuvre ? Nul ne le sait. En Avril 1934, le Gouvernement envoya quatre commissaires dans les régions en détresse, à l'exception de Merseyside et du Lancashire. Il les chargeait de rechercher l'importance et la localisation des surplus de main-d'œuvre et de proposer les mesures applicables pour les réduire. Le rapport que ces commissaires firent en Août 1934 et qui fut publié sous le nom de « Report of the Investigators into the conditions of certain depressed areas » doublait les études faites par les Universités et ne contenait rien de très original. Ce rapport servit cependant de base au texte législatif voté le premier Novembre 1934 et qui porte le nom de « Special Areas (Development and Improvement) Act 25 Geo. 5. 1934 ». La loi crée une administration des « Special Areas », laquelle relève du

Ministry of Labour pour l'Angleterre et le Pays de Galles et du Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse. A la tête de chacune des sections de l'Administration des S.A. se trouve un « Commissaire pour les S.A. » dont les pouvoirs financiers, notamment, sont faibles et dont le rôle se réduit pratiquement à subventionner quelques travaux publics d'intérêt économique ou social et à faire des propositions au Gouvernement. Il est expressément interdit aux deux Commissaires de « gérer une entreprise destinée à procurer un profit, ou de fournir une assistance financière à une entreprise gérée dans ce but » (2). Cette dernière disposition fut vivement critiquée, car les entreprises qui auraient pu se créer ou s'étendre dans les régions en détresse ne trouvaient aucune facilité de crédit. C'est pourquoi un nouveau texte, le « Special Areas Reconstruction (Agreement) Bill » de Juin 1936 créa un Fond Special administré par la Special Areas Recontrustion Association Ltd, sorte de banque populaire chargée de financer les petites entreprises. Le Special Areas Act de 1934, qui expirait en Mars 1937, a été reconduit jusqu'au 31 Mars 1939 par deux autres lois qui lui ont ajouté quelques dispositions nouvelles en ce qui concerne l'aide financière aux entreprises s'installant dans les régions en détresse (voir dernier chapitre).

(2) ...the functions of the Com. shall not include :

a) the carrying of any undertaking for the purpose of gain, or the provision of financial assistance to any undertaking carried on for that purpose.

2. — LES LIMITES DES REGIONS EN DETRESSE

Avant d'aborder le problème des régions en détresse, il faut en préciser l'étendue géographique. Dans l'esprit des rapporteurs successifs, la notion de région en détresse n'est pas demeurée constante. On peut user de deux méthodes pour définir la localisation du chômage. La première est une méthode purement statistique : elle consiste à marquer d'une tache noire tous les « bureaux locaux » (Local Offices) du service de l'assurance, pour lesquels le pourcentage de chômage est supérieur à un taux déterminé. Sur une carte de la Grande-Bretagne, on obtient ainsi un mouchetage très dense dans le Nord et au Pays de Galles ; le reste du pays demeure, par contre, à peu près blanc. C'est la méthode appliquée par le Service National du Placement (National Employment Exchange Service) dans la pratique du transfert (3).

La seconde méthode rationnelle suppose une étude préalable de la vie économique du pays et tend à le diviser en régions économiques. Parmi ces régions, on détermine celles qui demandent un traitement spécial à raison de leur détresse économique. La première méthode est assurément plus simple, en ce qui concerne l'organisation du transfert, mais elle ne permet pas le développement complet et « plané » des régions en détresse.

(3) La formule de renseignements EDL 8 (1936) porte en appendice les noms des « bureaux locaux » dans lesquelles les chômeurs reçoivent des facilités spéciales en vue de leur émigration vers des régions plus favorisées. Il est intéressant de noter le nombre de ces bureaux pour chaque « division » du service de l'assurance : Sud-Ouest : 4 ; Midlands : 10 ; Nord-Est : 62 ; Nord-Ouest ; 56 ; Ecosse : 44 ; Pays de Galles : 61.

Le Board of Trade s'inspira de la seconde méthode lorsqu'il chargea les sections économiques de certaines Universités de faire une étude de leur région. Nous verrons bientôt que celles-ci eurent soin d'en préciser les limites géographiques et économiques. Ce sont ces régions que nous appelons « régions en détresse » (distressed areas), par opposition aux « Special Areas » dont la définition est légale (v. infra).

Par la suite, les idées sur les régions en détresse devinrent moins nettes : le rapport des investigateurs en 1934 et le Special Areas Act. de 1934 négligèrent certaines des régions en détresse telles que le Lancashire et mutilèrent les autres. Ils utilisèrent en effet une méthode hybride qui n'a ni les avantages de la méthode statistique ni ceux de la méthode économique. C'est ainsi que, notamment, l'unité du Sud du Pays de Galles est méconnue par le texte législatif, qui laisse en dehors le secteur Ouest et la section côtière où le chômage est relativement moins important que dans le secteur Est. De même, le port de Glasgow n'est pas dans le cadre de la loi alors que son arrière-pays est considéré comme une « Special area ». Le rapport du Lt. Col. Sir Arthur Rose, enquêteur pour le Sud-Ouest de l'Ecosse, dans « Report of the Investigators into the conditions of certain Depressed Areas 1934 », met en relief le défaut de la méthode législative. Motherwell (Lanarks) a un pourcentage de chômage qui atteint théoriquement cent pour cent parce que les aciéries Stewards and Lloyds Ltd., qui constituaient la principale activité de la ville, ont émigré à Corby (Nidlands). A proximité se trouve Glasgow, ville qui présente des signes de reprise. Des travailleurs de Motherwell se déplacent journellement pour travailler à Glasgow. Ainsi prospérité

et dépression sont partagées par la région tout entière. Or, l'esprit du législateur n'a pas saisi la liaison qui existe entre Glasgow et Motherwell et le reste de la région du Sud-Ouest de l'Ecosse.

3. — QUELLE EST LA PORTEE D'UNE TELLE ETUDE DANS LE TEMPS ?

Une page tirée de l'étude du Cumberland servira de réponse. « ... On se rendit compte que l'Ouest du Cumberland connaissait, sous une forme amplifiée, la plupart des difficultés sociales et économiques fondamentales que rencontre une localité touchée par un déclin industriel définitif. Les enseignements à en tirer sont nombreux et ne devront pas être oubliés dans l'avenir, lorsque d'autres régions dans le pays seront en face des mêmes problèmes, — à savoir le danger qui résulte du fait que des régions entières deviennent complètement dépendantes d'une industrie unique, la puissance considérable, que de grands trusts peuvent exercer lorsqu'ils décident du sort industriel de ces régions, la pente fatale qui amène les localités avec un chômage déjà lourd à abriter un surplus de main-d'œuvre permanent par suite des obstacles qui s'opposent à l'émigration » (4).

(4) *An Industrial Survey of West Cumberland.* 1933, p. 2 : « It was realised that West Cumberland was experiencing in an intensified form, most of the fundamental social and economic difficulties which must always confront a locality which has undergone permanent industrial decline. The lessons to be drawn are many and should not be overlooked in the same problems — the danger which arises when large areas make themselves wholly dependant upon one industry ; the tremendous power which large combines may exercise in deciding the industrial fate of such areas, the fatal case with which localities with heavy unemployment come to harbour permanent surplus of labour because of the obstacles in the way of migration ».

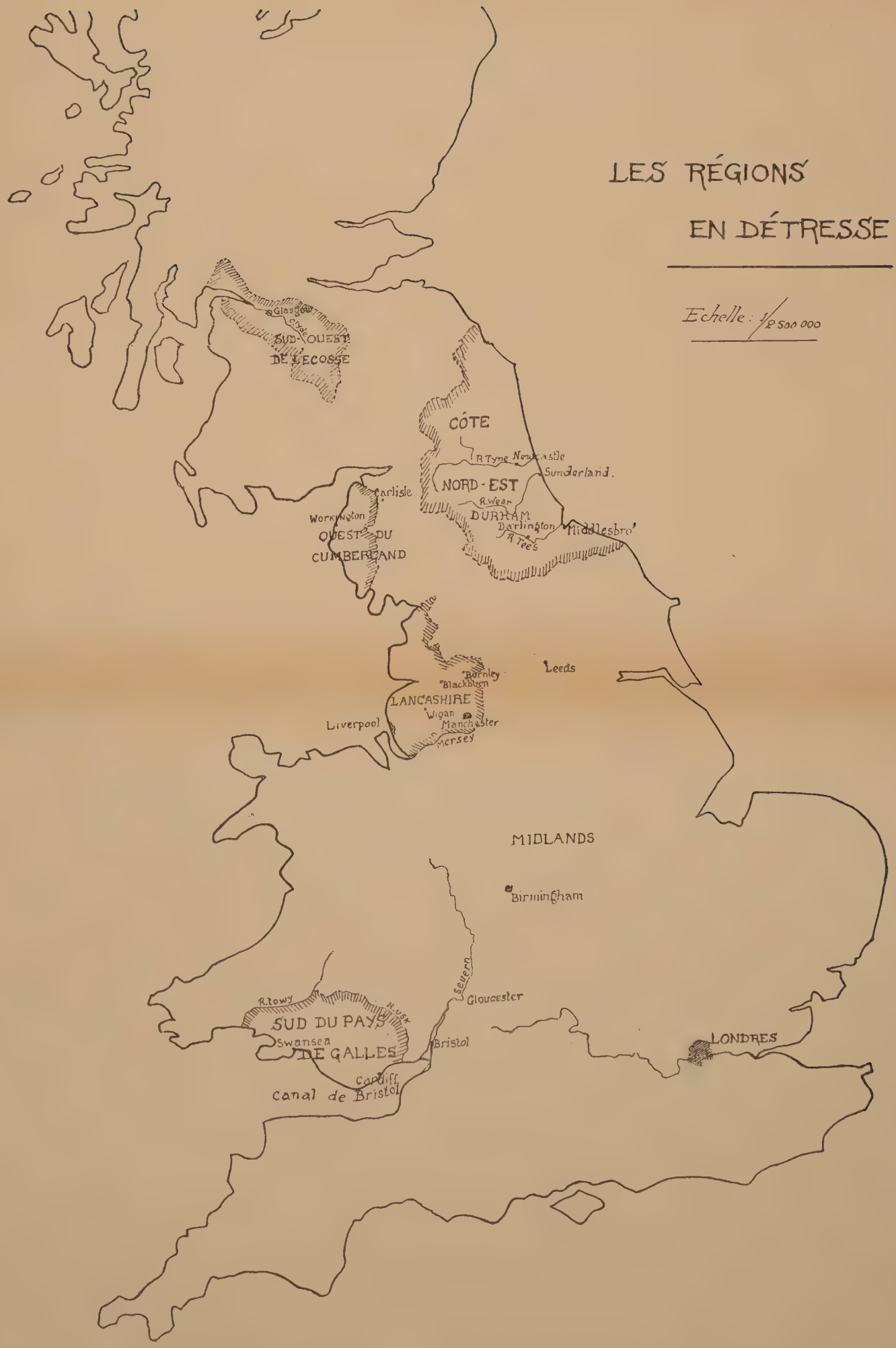
Ainsi une unité économique a une vie assez comparable à un organisme vivant. Sa vie et sa mort sont largement déterminées par des circonstances extérieures : évolution de l'économie mondiale ou nationale, nouvelles inventions, découverte d'un sous-sol riche et, à l'inverse, son épuisement. Lorsqu'une unité économique meurt et se décompose, des migrations de capital et de travail doivent nécessairement se produire. Mais si les migrations de capitaux sont relativement faciles, celles de travail se heurtent à des obstacles humains. Il est donc souhaitable que l'extinction d'une région économique soit rare et, qu'en tout cas, elle soit ralentie de façon à permettre l'aménagement de l'émigration nécessaire, en donnant à toutes les régions une base économique solide et durable. Dans un article de l'« Economist », l'auteur écrit : « Birmingham a eu la chance de ne jamais avoir possédé une industrie dominante » (5). La condition de durée et de stabilité d'une région industrielle est, d'après lui, l'absence de spécialisation excessive. La spécialisation, malgré des avantages économiques immédiats, peut entraîner, si elle est poussée trop loin, des inconvénients économiques et sociaux graves.

4. — PLAN

Dans les premiers chapitres seront décrites les régions en détresse, les conditions de leur naissance et l'histoire de leur développement. Le chapitre 3 contiendra l'exposé de la dépression prolongée des industries principales de

(5) *The Economist,* 23 Janv. 1937. « Wgy Birmingham is prosperous ? — « Birmingham has been fortunate enough in never having possessed a staple-trade ».

ces régions. Le chômage, problème humain qui est la conséquence immédiate de la décadence industrielle, sera l'objet du chapitre 4. Les chapitres 5 et 6, enfin, traiteront de la réadaptation possible des régions en détresse et des directions dans lesquelles cette réadaptation doit être cherchée : transfert ou création d'une nouvelle base économique.


LES RÉGIONS
EN DÉTRESSE
Echelle : 1/2 500 000
Glasgow
côte
SUD-OUEST
DE L'ECOSSE
CÔTE
R. Tyne
Newcastle
Sunderland.
NORD-EST
R. Wear
DURHAM
Darlington
R. Tees
Middlesbro'
Carlisle
Workington
OUEST DU
CUMBERLAND
Leeds
Burnley
Blackburn
LANCASHIRE
Wigan
Manchester
Liverpool
Mersey
MIDLANDS
Birmingham
Severn
Gloucester
R. Towy
R. Usk
SUD DU PAYS
Swansea
DE GALLES
Bristol
Cardiff
Canal de Bristol
LONDRES

CHAPITRE PREMIER

Description des Régions en détresse

Les régions en détresse ont chacune leur physionomie propre : les unes jouent un rôle plus important que les autres dans l'économie britannique. La part du Pays de Galles dans l'activité nationale est assurément plus grande que celle de l'Ouest du Cumberland. La nature de ce rôle est d'ailleurs différente suivant les régions : c'est ainsi que la construction navale et mécanique, qui tient une place de premier rang sur la Côte Nord-Est et dans le Sud-Ouest de l'Ecosse, a une importance secondaire dans le Sud du Pays de Galles. Liverpool, grand port industriel et d'exportation, ne peut être comparé à aucun autre dans le cadre des régions en détresse, sauf peut-être à Glasgow. De plus, la gravité de la situation dépend beaucoup de la région considérée : la position industrielle du Sud du Pays de Galles est aujourd'hui moins bonne que celle de la Côte Nord-Est qui bénéficie d'une façon sensible de la reprise. Cette amélioration est d'ailleurs surtout due au réarmement. Pour toutes ces raisons, chaque région constitue à elle seule un problème que l'on pourrait étudier à part. C'est ce qu'ont fait les Universités sur la demande du Board of Trade, et notamment celle de Cardiff qui a même mis à jour en 1937 son étude du Sud du Pays de Galles. Bien que nous désirions traiter le problème des

régions en détresse d'un point de vue général, il est bon de présenter chacune de ces régions dans son individualité géographique.

1. — LE SUD DU PAYS DE GALLES

C'est la plus atteinte et la plus typique de toutes les régions de notre étude. Sa superficie coïncide grossièrement avec les limites des quatre comtés administratifs de Monmouth, du Glamorgan, du Carmarthen, du Brecon, c'est-à-dire le Sud de la péninsule galloise. Elle est limitée par la rivière Towy à l'ouest, par les hauteurs des Beacons, par la rivière Usk à l'est et au sud par le Canal de Bristol (voir carte). Bien qu'elle soit comprise dans le texte de la loi sur les Special Areas de 1934, la pointe de Pembroke et le port du même nom sont en dehors. Le comté de Monmouth, à l'est, fait partie de la région, bien qu'il ne soit pas positivement parlant un pays gallois. En raison de la similitude des caractères géographiques, ce pays est habituellement rattaché au sud du Pays de Galles par les géographes et dans les statistiques. C'est pourquoi la rivière Usk a été choisie comme limite orientale de la région économique. Au Nord, la région est fermée par les Beacons du Breconshire, massifs de hauteur, dont la pénétration est difficile. Les communications avec le Pays de Galles moyen et septentrional sont rares : une seule route traverse cette région montagneuse de Merthyr à Brecon. Au Sud, la frontière est maritime : elle n'est pas un obstacle, mais un lien avec les pays d'outre-mer. De nombreux ports s'ouvrent sur le Canal de Bristol : les plus importants sont : Newport, Cardiff, ville qui avec sa

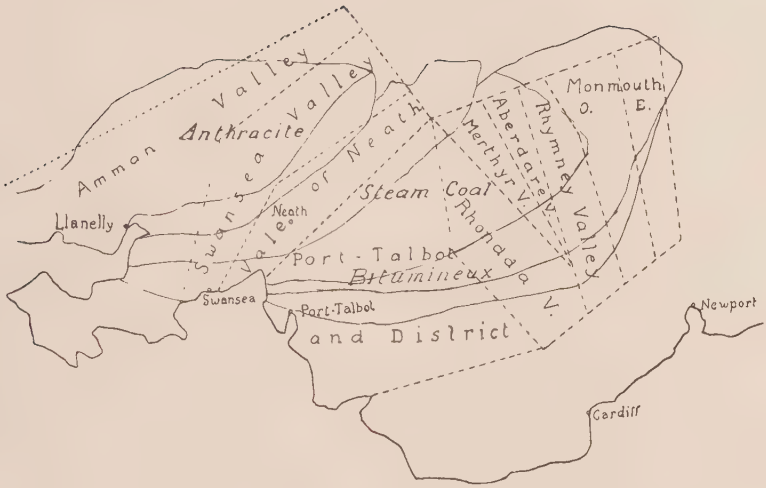
banlieue et son avant-port de Penarth a plus de 290.000 habitants, et à l'ouest, Swansea. La plupart de ces ports ont connu un développement extraordinaire au cours du XIXe siècle. C'est le cas de Cardiff qui fut fondée par le Marquis de Bute et n'avait en 1840 que 1.000 habitants. On ne peut comparer cet accroissement qu'à celui de certaines villes américaines. Cette bordure côtière mise à part, la région se divise en deux parties : une partie agricole : Val de Glamorgan et Péninsule de Gower, qui alimentent les villes en produits laitiers, et d'autre part, le bassin houiller qui est le centre d'attraction du pays.

Le bassin houiller du Pays de Galles est caractérisé par la nature chimique du combustible produit. La teneur en matière volatile diminue graduellement de l'Est à l'Ouest. Ce trait permet de distinguer deux sections dans la région : la section Est qui produit du charbon bitumineux et différentes catégories de « Steam coal » ; par contre, la section Ouest contient de l'anthracite dont la production représente 22 pour cent de la production totale. Cette différence de structure géologique a produit une certaine divergence dans l'évolution des deux sections du bassin. La navigation à vapeur remplaçant de plus en plus le charbon par les combustibles liquides, la demande de charbon de soute diminue. Par suite, la section Est qui produit le « steam coal » est plus déprimée que la section Ouest qui produit de l'anthracite, combustible de plus en plus recherché pour l'usage domestique et les appareils à chauffage lent. Quoi qu'il en soit, le charbon est pour la région toute entière un élément d'importance primordiale. Les Gallois disaient encore après la guerre : « Coal is King » — le charbon est roi. — Tant qu'il fut facile d'exporter, le charbon du Pays de Galles, grâce à son grand renom et à

la proximité de la mer, était la marchandise d'exportation-type. Et les mineurs qui à cette époque gagnaient encore de bons salaires avaient raison de le considérer comme la richesse par excellence.

Le second trait caractéristique de la région n'est plus d'ordre géologique, mais géographique. Il réside dans une disposition tout à fait particulière du système hydrographique. Les rivières, quittant une sorte de château d'eau au Nord, s'écoulent en éventail avec une direction générale Nord-Sud. Les vallées profondes qu'elles ont creusées forment sur toute la région un compartimentage très remarquable. Le lit de chaque vallée est occupé par un petit torrent souillé de poussier et que traverse de loin en loin un pont métallique. Autour des puits se groupent les villages miniers : deux rues bordées de maisons noires, sur chacun des flancs de la vallée, lesquels sont surplombés par les tas de résidus. Chaque vallée constitue une petite unité économique : les hommes qui cherchent du travail se déplacent volontiers à l'intérieur de la vallée. Ils hésitent, par contre, à franchir la colline et à mettre ainsi entre leur maison et le lieu de leur travail une assez longue distance et un obstacle pénible à franchir. Peu de services automobiles relient directement les vallées entre elles, en raison du profil accidenté des routes d'accès. Le service national du placement de Grande-Bretagne (Employment Exchange Service of Great-Britain) a tenu compte de cette disposition géographique et a fait coïncider ces divisions locales avec les vallées minières, comme le montre le schéma (p. 21).

Cette disposition géographique explique l'isolement relatif du pays et le particularisme local. Que le charbon cesse d'être exploité dans les vallées, aucune autre indus-



Le bassin houiller du Sud du Pays de Galles

trie n'aurait de raisons sérieuses de s'y établir ! Il faut toutefois faire une exception pour certains points de jonction entre les vallées, lesquels pourraient servir de centres de distribution.

Les voies de communication avec l'Angleterre ont, d'autre part, un assez grand nombre de défauts. C'est là un autre élément d'isolement. Deux routes principales unissent la région au reste du pays (1), l'une par Abergavenny et Gloucester vers les Midlands, l'autre vers Londres par Newport, Monmouth, Gloucester, Cheltenham et Oxford. Sur plusieurs sections, cette dernière route est très accidentée et le trafic nocturne des trans-

(1)	Rail	Route
Cardiff-Londres	230 kms	248 kms
Cardiff-Birmingham	192	160
Cardiff-Manchester	272	283
Cardiff-Swansea	74	72

ports lourds en est ralenti. De plus, entre Newport et Swansea, la route de Londres traverse de très nombreuses et très grosses agglomérations. Elle est extrêmement encombrée et demande à être doublée. Enfin, la région est séparée de Bristol et du Sud-Ouest de l'Angleterre par le Canal de Bristol. Il a été question à plusieurs reprises de construire un pont sur la Severn pour faire la liaison directe Cardiff-Bristol et pour ouvrir une nouvelle route vers Londres (par Severn, Bridge, Chippenham et Reading). La distance Cardiff-Bristol, qui est actuellement de 93 milles (148 kms) par Gloucester, serait réduite de 54 milles (86 kms). L'existence de ce pont permettrait aux deux régions de se compléter et, de l'avis unanime, améliorerait la situation du Sud du Pays de Galles. Mais les compagnies de chemin de fer se sont opposées au projet qui a été rejeté par le comité compétent de la Chambre des Communes en Mai 1936. Les relations ferroviaires avec Londres sont mieux assurées que les relations routières, grâce à l'existence d'un tunnel construit en 1886 sous le Canal de Bristol. Toutefois, un mauvais aménagement des tarifs désavantage le trafic Londres-Sud du Pays de Galles par rapport au trafic Londres-Midlands. L'importance des voies de communication est un point sur lequel on doit insister. Les transports routiers notamment ont une importance croissante pour le développement d'industries légères qui doivent s'approvisionner très rapidement un marché très étendu.

2. — LA COTE NORD-EST D'ANGLETERRE

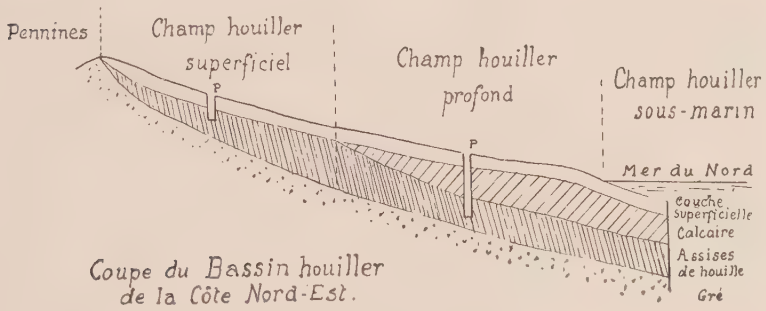
On appelle Côte Nord-Est, la bordure maritime des comtés de Durham et de Northumberland. C'est donc une partie de ce Nord anglais dont nous rappelions le déclin dans notre introduction. La région est séparée de l'Ecosse au Nord et au Nord-Ouest par les monts Cheviots. La Chaîne Pennine à l'Ouest la sépare du Cumberland et de la côte Nord-Ouest. Enfin, la région est limitée au Sud par les hauteurs du Yorkshire dont elle englobe un district, le district de Cleveland. Ainsi ce territoire est ceinturé de hautes terres souvent inaccessibles et constitue une unité géographique bien déterminée (voir carte). On n'y rencontre que trois brèches par lesquelles passent les seules routes d'importance économique ; le Northallerton Gap, entre la Chaîne Pennine et les Monts du Yorkshire, permet les relations entre la côte Nord-Est d'une part, la vallée d'York et les Midlands d'autre part. Le centre économique le plus rapproché dans cette direction est Leeds qui se trouve à 100 kms de Darlington. A l'Ouest, la trouée de la Tyne relie la région à la ville de Carlisle. Au Nord, existe un passage étroit entre les Cheviots et la mer. Du côté de la mer, les relations naturelles avec l'extérieur n'étaient pas beaucoup plus faciles que vers l'intérieur. La côte rocheuse n'offrait pas de ports naturels. C'est à l'embouchure des rivières, et grâce à un long travail d'amélioration, que les ports charbonniers ont pu s'établir. C'est le cas des ports de la Tyne : Newcastle et ses avant-ports. Au Sud, la côte formée de falaises basses est plus hospitalière. C'est là que se sont établis les ports de Sunderland et des Hartlepools.

La région comprend au point de vue administratif les deux comtés de Northumberland et de Durham, séparés l'un de l'autre par la rivière Tyne, et une partie du district de North Riding (Yorks). Economiquement, la région peut être subdivisée en quatre zones distinctes : *a*) à l'intérieur une zone de moors, hautes terres incultes qui descendent en pente douce vers la mer ; *b*) à proximité de la mer, le bassin houiller au centre duquel se trouve la plus importante agglomération de la région : Tyneside ; *c*) au Sud, la vallée de la Tees à la fois agricole et industrielle, et enfin *d*) les collines accidentées de Cleveland qui produisent du minerai de fer.

Le bassin houiller est l'élément prépondérant de la région : c'est là un trait qui rapproche la Côte Nord-Est, du Sud du Pays de Galles. L'exploitation des ressources naturelles, au premier rang desquelles figure le charbon, a été le mobile de l'établissement d'un certain nombre d'industries de base : industrie métallurgique, construction mécanique et surtout construction navale. Sur le bassin houiller, d'autre part, vivent les 4/5 de la population. Le bassin houiller de la Côte Nord-Est est situé très près de la mer. C'est une qualité exceptionnelle parce que la facilité du transport à la côte est une prime naturelle à l'exportation. En moyenne, la distance du carreau de la mine au port d'exportation n'est en effet que de 10 milles. Ce fait explique, d'autre part, que toute l'activité industrielle se soit concentrée dans les villes côtières. On ne trouve qu'une ville de plus de 50.000 habitants (Darlington) qui ne soit pas un port.

La constitution géologique de ce bassin est intéressante au même titre que sa position géographique. Il a la forme d'une cuvette, dont la plus grande partie est recouverte par

la Mer du Nord. Trois couches successives constituent cette cuvette : à l'extérieur et en dessous, une couche de gré dont la crête apparaît au sommet des Pennines, une couche carbonifère et en dessus une couche de roches permiennes qui recouvre partiellement la précédente. Cette formation géologique a pour effet de diviser le champ houiller en deux moitiés : une moitié à l'Ouest d'une ligne Nord-Sud passant par l'embouchure de la Wear, contient les assises superficielles et l'autre, au Sud-Est de Durham, où les couches se trouvent à une grande profondeur (voir schéma 2).



Coupe du Bassin houiller de la Côte Nord-Est.

Le Northumberland au Nord est le siège d'un charbon gras pour les machines à vapeur et l'usage général. Le Sud-Ouest du Durham fournissait les hauts fourneaux de Teeside en coke métallurgique, mais les mines de ce district ont cessé d'être exploitées et la moitié Sud-Est a pris leur place malgré l'exploitation plus onéreuse due à la profondeur. En résumé, le bassin houiller de la côte Nord-Est contient encore des réserves importantes mais le charbon le meilleur et le plus facile à atteindre est épuisé.

Tyneside

Au cœur du bassin houiller se trouve Tyneside. C'est une agglomération urbaine de plus de 800.000 habitants, dont l'artère est la rivière Tyne, à laquelle est liée toute l'activité de la région. La Tyne n'était pas naturellement navigable. Grâce au travail séculaire de la Tyne Improvement Commission, corps public fondé en 1830, elle est aujourd'hui une grande voie de communication. La barre, qui était à l'entrée de l'estuaire, a été supprimée par des digues, et un dragage persévérant du chenal permet à des paquebots de la taille du *Mauretania* (qui a 32 pieds de tirant d'eau) de la remonter. Grâce à ce travail, la Tyne est devenue un très grand port d'exportation du charbon. La région de la Tyne s'est, d'autre part, spécialisée dans la construction des navires de commerce. En 1852, se fondaient à Jarrow les grands chantiers de construction navale Palmer (Palmer's Shipbuilding Co) et en 1885, les chantiers Hawthorn, Leslie and Co à Hebburn. En même temps naissaient les deux villes-sœurs. La première, Jarrow, s'est rendue célèbre par sa laideur et par la marche de la faim que les chômeurs de cette ville ont faite en 1936 sur Londres. A Tyneside ont été construites également d'innombrables flottes de guerre : les flottes russe et japonaise qui, en 1905, s'affrontèrent à Tsushima y avaient été l'une et l'autre en grande partie lancées. Tyneside, malgré des avantages naturels ou acquis, a cependant de sérieux défauts. En premier lieu, la Tyne est très étroite (374 pieds entre quais à Newcastle) et très resserrée entre deux coteaux dont la pente raide est un obstacle à tout développement industriel futur. Les cales de construction occupent une position oblique par rapport aux rives et sur celles-ci

il y a peu d'espaces assez plats et assez étendus pour l'installation d'usines modernes. D'autre part, les coteaux de Tyneside sont dénudés et les tas de scories et de ferraille qui se pressent tout le long des rives donnent au paysage un aspect rébarbatif. Chantiers morts, et usines en ruine ne sont pas faits pour attirer l'homme d'affaires désireux de fonder une entreprise. Outre que l'avantage de la proximité de la rivière ne compense pas un long et coûteux travail de déblaiement et de nettoyage, l'aspect désolé de la région lui apparaît comme un mauvais présage.

Une mauvaise organisation de l'administration locale ajoute encore aux difficultés que rencontre l'industrie à Tyneside. Il faudrait que les douze ou treize villes satellites de Newcastle-Upon-Tyne, qui ne constituent en réalité qu'une seule grande agglomération, soient administrées par un seul corps municipal, analogue au corps qui administre la rivière et le port. En effet, chacune de ces villes a un rôle propre au point de vue économique. Nous avons montré que Hebburn et Jarrow étaient les chantiers d'une grosse firme. D'autres sont des communautés minières ou des villes-dortoirs, comme Tynemouth. Entre ces différentes unités ont lieu des mouvements quotidiens de la population ouvrière. D'autre part, l'établissement d'une taxation locale rationnelle ne peut dans ces conditions se concilier avec le manque d'organisation actuelle. Le fait a été signalé plusieurs fois par des esprits clairvoyants tels que M. H.A. Mess dans son livre : « Industrial Tyneside », 1928. Il révèle une certaine étroitesse de vues de la part des dirigeants. Le caractère particulariste et conservateur de la population n'est pas étranger à ce défaut d'organisation et d'adaptation.

Teeside

L'existence du bassin houiller, d'une part, et d'importantes ressources de minerai de fer, d'autre part, explique le développement de l'industrie métallurgique dans la région. Elle est importante à Tyneside, et dans la région de la Tees (Middlesbro, Stockton, Darlington). La première liaison par chemin de fer en 1832 a rendu célèbres ces deux dernières villes. Middlesboro', leur voisine, a connu une croissance comparable à celle de Cardiff : 154 habitants en 1831, 138.000 en 1931. Bien que les sept huitièmes du minerai doivent aujourd'hui être importés par voie de mer, cette section de la côte Nord-Est est relativement favorisée. Elle a une industrie mécanique plus variée, et, depuis une dizaine d'années, une puissante industrie chimique s'y est établie : l'Imperial Chemical Industries à Billingham. Son développement futur semble assuré.

3. — LES AUTRES REGIONS EN DETRESSE

Le Sud-Ouest de l'Ecosse rappelle beaucoup Tyneside au point de vue de sa structure géographique. Le cœur de la région est à Glasgow. Une grande artère fluviale, le Firth of Clyde, explique le développement de la région comme port d'exportation et comme chantier de construction navale. C'est à la Clyde que revient l'honneur d'avoir construit les grands « Cunarders » et notamment le dernier, le « Quenn Mary ». C'est bien une région économique de toute première importance. La population de Clydeside, groupée dans quelques villes : Glasgow, Dumbarton, Clydebank, est comme à Tyneside très dense. L'arrière-pays est industriel et minier : un bassin houiller qui donne lui

aussi des signes de déclin, et une puissante industrie métallurgique et mécanique.

L'Ouest de Cumberland, petit district du Nord-Ouest, se caractérise lui aussi par une industrie métallurgique dépendant des ressources minières locales, bassin houiller et mines de fer.

Lancashire

Il existe également un bassin houiller dans un district particulièrement déprimé du Lancashire. Le cas du Lancashire demande quelques éclaircissements. Le Lancashire, avec ses 4 millions d'habitants, n'est pas une unité économique. Une étude récente, intitulée « Rajustement en Lancashire » distingue au moins cinq régions dans le comté. Le district de Fylde et le district « Metropolitain » de Manchester, qui constituent la moitié Sud-Est, se rattachent aux Midlands. Dès la fin du XIXe siècle, cette moitié du Lancashire se développait plus vite que la moitié Nord et Nord-Ouest. Elle possède une variété d'industries beaucoup plus grande. La moitié Nord et Nord-Ouest, au contraire, et notamment les districts miniers autour de Wigan et le district du tissage, longue bande septentrionale avec les villes de Burnley et de Blackburn, montrent les mêmes signes de décadence que les autres régions en détresse. Le district minier, bien que ne rentrant pas dans les « Special Areas », doit être considéré comme l'une des régions les plus gravement atteintes.

Merseyside est une autre partie du Lancashire. C'est l'embouchure de la rivière Mersey, avec le grand port de Liverpool et ses auxiliaires commerciaux et industriels : Birkenhead, Bootle et Wallasey. Le tout constitue une agglomération de plus de 800.000 habitants au dernier

Census. Liverpool n'est pas comme Tyneside ou les ports du Sud du Pays de Galles, un port spécialisé dans l'exportation du charbon. C'est, après Londres, le plus grand port général de la Grande-Bretagne. Sa fonction prédominante est cependant l'exportation. Il diffère en cela de Londres. En tant que port d'exportation, Liverpool a subi le contrecoup de la crise des industries de base. La crise de l'industrie du coton s'est traduite pour Liverpool par une diminution de ses importations de matières premières et une diminution correspondante des exportations de produits fabriqués. Il y a ainsi plusieurs questions qui se rattachent de près ou de loin à la question des régions en détresse. La crise de la Marine Marchande et la dépression que subissent presque tous les grands ports anglais à l'exception de Londres est en effet pour beaucoup une conséquence directe de la crise des exportations et des industries de base (2).

La courte description qui précède met en valeur un ou deux traits géographiques communs à toutes les régions en détresse. Leur économie, en premier lieu, a pour centre un bassin houiller. Ce bassin houiller offre le plus souvent des signes d'épuisement ou, au moins, de rendement décroissant. Chacune de ces régions a sans doute un aspect physique propre : toutes cependant sont relativement éloignées et isolées du Centre et du Sud de l'Angleterre et toutes ont une façade largement ouverte sur la mer. Les régions en détresse sont surtout bien placées pour exporter du charbon et les produits lourds d'une puissante industrie métallurgique.

(2) Qu'on sache à titre d'exemple, que 61 p. cent des bateaux qui quittent les ports de la côte Nord-Est partent chargés de charbon (40 p. cent pour l'étranger et 21 p. cent pour le cabotage).

CHAPITRE II

Structure économique des Régions en détresse

Alors que le cadre géographique d'une région varie peu, sa structure économique et sociale est soumise à une perpétuelle évolution. Les régions en détresse ont suivi la règle commune. Leurs caractères actuels se sont formés au cours du XIXe siècle. Ce sont ces caractères et l'évolution antérieure à la guerre qu'il convient d'exposer maintenant parce qu'ils sont une des causes certaines de leur détresse économique.

1. — FORMATION DES REGIONS LEUR POPULATION ET LEUR ECONOMIE JUSQU'A LA GUERRE DE 1914

Population

Le tableau ci-dessous indique l'importance de la population des régions étudiées d'après le census de 1931.

1. — Le Sud du Pays de Galles	1.897.600
2. — Côte Nord-Est	2.495.600
3. — Lancashire (le comté entier)	4.218.000
4. — Merseyside	856.000
5. — Ouest du Cumberland	256.400
6. — Sud-Ouest de l'Ecosse	2.170.300
Population totale de la Grande-Bretagne	44.790.400

Bien que l'émigration de la population ait commencé avant 1931, les chiffres cités ci-dessus donnent une idée de l'importance de ces régions les unes par rapport aux autres et relativement à la Grande-Bretagne. Les deux districts du Lancashire qui rentrent dans le cadre de cette étude ne renferment toutefois qu'une population de l'ordre d'un million d'habitants.

Ces régions, qui contiennent principalement des industries assurées sur le régime de l'« Unemployment Insurance Act » de 1934, ont une population industrielle sensiblement égale à la population assurée. Chaque année, à l'occasion de l'échange des livrets de chômage en Juillet, le Ministry of Labour recense le nombre des assurés. Voici les chiffres enregistrés en Juillet 1924 :

1. — Sud du Pays de Galles	709.000
2. — Côte Nord-Est	703.000
3. — Lancashire (*a*)	1.396.000
4. — Merseyside	350.000
5. — Ouest du Cumberland (*b*)	35.000
6. — Sud-Ouest de l'Ecosse	701.000
Total de la population assurée en Grande-Bretagne	11.404.000

Ainsi, la population assurée dans ces régions représentait le tiers de la population assurée en Grande-Bretagne. Le problème ne présente donc pas seulement un intérêt théorique : sa portée pratique est considérable puisqu'il touche une partie aussi grande de la population.

a) Les chiffres pour les deux districts seuls considérés étaient en 1925 :

District minier	452.690
District du tissage	262.117

b) Chiffre du premier rapport du Commissaire pour les régions en détresse.

Peuplement

Le peuplement des régions en détresse a été très rapide. L'augmentation de la population des Comtés de Monmouth et de Glamorgan dans la première partie du siècle dernier en est un exemple. Elle fut causée par l'émigration d'ouvriers qui venaient travailler dans les mines. Au début, ils étaient surtout originaires des comtés voisins du Pays de Galles, comtés agricoles, comme l'Herefordshire, le Gloucestershire, le Somerset et le Devonshire. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, l'industrie du fer fut l'industrie dominante dans le Sud du Pays de Galles. En 1847, les forges du Pays de Galles fabriquaient le tiers de la production britannique de fer. Merthyr-Tydfil, le centre de l'industrie était en 1881 la plus grande ville de la région. L'existence locale d'un bon minerai de fer avait justifié la création de cette puissante industrie. Ce fut la première prospérité, à laquelle sont liés les noms de maîtres de forges aujourd'hui passés dans la légende, tel ce Crawshay Bailey qui fut possesseur d'une des premières automobiles à vapeur. La population du Comté de Glamorgan très peu dense au début du siècle passa de 70.879 en 1801 à 231.849 en 1851, soit une augmentation de 227 pour cent. A partir de 1860, le charbon prit la place du fer. Le minerai local commençait à s'épuiser et était d'ailleurs concurrencé par des minerais de meilleure qualité importés d'Espagne. La métallurgie subit alors une première crise. Mais l'activité dans l'extraction du charbon la remplaça et la prospérité reprit si bien que la population du Glamorgan augmenta encore de 253 p. cent entre 1851 et 1911. Les émigrants dans cette seconde période vinrent de tout le Royaume-Uni. La langue anglaise devint la lan-

gue courante à partir de 1880. Dans un chapitre curieux d'un livre sur « Brynmawr », petite communauté qui naquit à cette époque au Nord des vallées minières, l'auteur fait un dosage précis de ces divers éléments nationaux, qui apportaient chacun leur langue et leur religion : en 1863 des Irlandais catholiques, en 1873, des Ecossais presbytériens, plus tard des Juifs (1). Ainsi la région était un pays neuf, un pays d'imigration, parce que son sous-sol était riche. Il était très profitable d'apporter travail et capital dans la nouvelle industrie. Le commerce mondial doublait, triplait même, et la navigation à vapeur exigeait des quantités croissantes de charbon. « Cela payait d'exporter du charbon et d'importer des pommes de terre » (2). La Grande-Bretagne et dans son sein le Pays de Galles donnaient un exemple vivant de la théorie libérale théorique d'après laquelle chaque pays a dans l'économie mondiale une fonction spécialisée. La fonction du Pays de Galles était de produire du charbon. La correspondance entre l'accroissement de la population de Cardiff et l'augmentation des exportations de charbon est frappante.

	1880	1900
Exportations de charbon ..	5 mill. ton.	8 mill. ton.
Population	83.000 Hab.	200.000 Hab.

Le seul parallélisme des deux mouvements pouvait donner des inquiétudes à un esprit clairvoyant. La courbe des exportations ne pourrait-elle un jour fléchir ?...

(1) Brynmawr, chapitre 4.

(2) South Wales needs a plan : « It paid to export coal and to import potatoes ».

Quelques Caractères Sociaux

Il y eut d'ailleurs dès la fin du XIXe siècle quelques ombres dans ce tableau. Les femmes qui ne trouvaient pas de travail commençaient à s'expatrier. L'exode de la main-d'œuvre féminine vers Londres pour y être employée dans le service domestique remonte à 1890. Trait caractéristique des « Distressed Areas », l'absence d'occupation pour les femmes est précisément une conséquence de leur mode de peuplement et de la nature de leurs industries (à l'exception du tissage de coton). Les vallées de la Rhondda (Sud du Pays de Galles) qui ont acquis en Angleterre une triste réputation de misère, offrent un certain nombre d'indications sur ce point. Le nombre des hommes en particulier, y est plus élevé que le nombre de femmes et la proportion de femmes occupées très petite.

Population totale	141.346	H : 74.037	F : 67.309
Occupés (14 ans et +)	55.945	H : 50.461	F : 5.484

Là ne se bornent pas les enseignements que fournit l'examen de ces vallées. Une population uniquement ouvrière s'y entasse dans des aglomérations, dont la densité est en moyenne de 23.680 personnes au mille carré. On y trouve peu ou pas de représentant des classes dirigeantes ou libérales. Au temps de la prospérité, ces classes dirigeantes se sont mises à l'abri de la saleté ou de la laideur industrielles, dans les villes résidentielles. On a signalé plus haut (chapitre I) la spécialisation des villes dans Tyneside, où certaines sont des ateliers comme Hebburn, d'autres des « villes-dortoirs » pour les ouviers, ou d'autres encore sont des villes de résidence : dans Tyneside, c'est Gosforth, la

ville des riches. D'après le Census de 1931, Hebburn ville de construction navale ne contenait, sur une population de 24.000 habitants, que 50 personnes appartenant à la classe des employeurs. Et on y trouvait pas de membres des professions libérales, à l'exception des médecins et clergymen que leur profession astreignait à habiter la ville. Cette structure sociale, tout à fait remarquable, n'est pas sans inconvénient. Aujourd'hui la classe dirigeante à tendance à fuir ces agglomérations pour gagner à la suite de ses propres capitaux d'autres lieux plus favorisés. Bien peu d'industriels en tout cas se soucient de remonter le courant et d'aller établir de nouvelles affaires dans les régions qui offrent si peu d'aménités (3). Ces tendances sont aggravées par une centralisation administrative grandissante : Londres enlève aux provinces leurs meilleurs éléments et prive de direction sociale des communautés ouvrières de plus en plus pauvres.

2. — STRUCTURE ECONOMIQUE

Mais le trait dominant des régions en détresse est la spécialisation extrême dans deux ou trois industries de base. Les caractères sociaux du peuplement ne sont en réalité que des conséquences de ce fait principal.

Classification

Pour la commodité de cette étude, nous allons diviser l'acitivité industrielle de la Grande-Bretagne en quatre branches.

(3) Nous verrons au sujet de l'introduction de nouvelles industries dans les régions en détresse l'importance du rôle joué par les facteurs de convenance et de psychologie personnelles.

1) les industries de base : industrie minière, métallurgie, construction navale, construction mécanique, tissage du coton.

2) des industries légères et d'assemblage, très nombreuses.

3) les services de distribution et de consommation, transport et professions annexes.

4) le bâtiment, les travaux publics et les industries qui se rattachent au bâtiment.

1. Les Industries de Base

Cette classification a le défaut de toute classification : elle oblige parfois à faire entrer de force dans une de ses divisions des industries d'allure indépendante. D'autre part, nous mettons parmi les industries de base à la fois des industries lourdes et des textiles. C'est que cette classification ne repose pas uniquement sur la nature actuelle des industries, mais encore sur leur histoire. Outre la différence qui existe entre les industries lourdes et les textiles, il faut aussi noter en passant qu'il n'y a pas grand chose de commun entre le charbon et les industries manufacturières. L'extraction du charbon se caractérise d'abord par l'importance relative très grande des salaires dans les coûts de production (70 p. cent). Les installations étant une fois établies, pour des dizaines d'années, il ne reste plus qu'à aller chercher le produit là où il est. L'amortissement du matériel et les frais généraux d'entretien sont les seuls éléments non-humains des coûts, la force motrice nécessaire étant elle-même prélevée sur le charbon extrait. D'autre part, le mineur diffère presque autant de l'ouvrier

d'usine, que l'agriculteur. La technique et la nature de l'effort fourni sont tout à fait différents. Cette double opposition explique les difficultés particulières que rencontre une politique de lutte contre le chômage dans l'industrie minière.

La construction navale a elle aussi une physionomie particulière. C'est une industrie qui exige une main-d'œuvre très au courant et comporte une infinité de techniques. Comment obtenir la collaboration d'une telle main-d'œuvre dans une industrie qui d'autre part, est soumise à des fluctuations de très grande amplitude. En période de crise en effet, les commandes de navire tombent pratiquement à zéro. Le navire est en effet le type des biens qui servent à la production. On en crée de nouveau que si l'on prévoit un rendement profitable. Aussi, a-t-on dit à juste titre que la construction navale était une industrie de prospérité (4). Malgré ces différences de constitution, les industries de base, ont des caractères communs que l'on peut grouper sous deux rubriques générales.

a) elles sont anciennes

b) elles sont tournées vers l'exportation.

a) elles sont anciennes. — La plus anciennement établie en Angleterre et qui est contemporaine de la Révolution Industrielle, c'est l'industrie textile. Rappelons que les grandes inventions de la technique du filage et du tissage sont anglaises. L'industrie de l'extraction de la houille est, elle aussi, plus que centenaire. Et l'histoire industrielle de l'Angleterre lui est liée. La houille pendant longtemps seule combustible utilisé dans la machine à vapeur, était la

(4) H.A. Mess, Tyneside, 1928, p. 44.

matière première de toutes les industries. La métallurgie du fer et de l'acier, la construction navale et mécanique, apparaissent plus tard sous leur forme moderne. La vieillesse relative de ces industries n'a pas besoin d'être longuement démontrée. Qu'il suffise de les comparer à l'industrie automobile par exemple, ou à certaines industries plus récentes encore telles que l'équipement électrique, la radio, l'industrie des matières plastiques. Ceci n'est pas sans conséquence. Construire est souvent plus facile que restaurer et la réorganisation d'une vieille industrie se heurte à bien des routines et des ignorances que la nouvelle ne rencontre pas. Au point de vue technique par exemple la Grande-Bretagne qui construisait depuis si longtemps des navires à vapeur s'est trouvée en retard sur ses concurrents pour la construction des navires à moteur. Les industriels anglais hésitent à transformer leurs méthodes. Quant aux ouvriers, bien encadrés par leurs syndicats et non moins conservateurs que leurs patrons, ils s'opposent à tous les changements. Le machinisme notamment leur cause une certaine frayeur. Les machines pensent-ils sont créatrices de chômage. S'ils réfléchissaient d'avantage, ils comprendraient le danger des méthodes surannées en présence de la concurrence ardente des autres pays. Chômage et bas salaires risquent fort d'être la conséquence de leur résistance. Juridiquement, des conceptions presque féodales s'opposent encore à une organisation rationnelle de la production. Tel est le cas des mines de charbon. L'Etat anglais n'a pas racheté les droits des propriétaires de la surface sur le sous-sol. Un lourd tribut pèse de ce fait sur les entreprises, sous le nom de : « Royalties ». De plus, le grand nombre de personnes à consulter rend pratiquement impossible toute décision d'urgence. Le

manque d'entente a été caractéristique dans le Sud-Ouest du Durham, où l'on a laissé les mines abandonnées se remplir d'eau. L'inondation menace de gagner par infiltration les mines en exploitation qui se trouvent plus à l'Est. L'intérêt général a disparu sous la foule des intérêts particuliers et tous les projets de drainage ont été repoussés.

b) Les industries de base sont principalement tournées vers l'exportation, alors que les industries de la seconde catégorie ont au contraire pour objectif, les grands centres de consommation intérieure. D'après le Census de Production de 1924, sont exportés le cinquième de la production britannique de charbon, les 2/5 de la production de coton, le 1/4 de la construction mécanique et enfin la 1/2 des constructions navales. Ces industries ont été touchées par le retour à l'étalon-or en 1925 et, dans la mesure où elle renforçait le nationalisme économique des autres pays, par la politique protectionniste du Gouvernement anglais. C'est aussi le groupe qui a le premier souffert de la crise mondiale. La production de fer et d'acier suit avec une très grande exactitude les variations cycliques de l'économie mondiale. Par contre-coup la production du charbon s'en ressent. Quant à la construction navale, elle a pratiquement cessé toute production. Enfin, les régions en détresse contiennent quelques-uns des plus grands ports de la Grande-Bretagne, ceux qui ont été frappés le plus durement par la réduction du commerce international. Ce premier groupe d'industries est donc caractérisé par une grande instabilité qui se traduit par des fluctuations de grande amplitude.

Il convient aussi de remarquer que les industries se tiennent entre elles et réagissent fréquemment les unes

sur les autres : une partie de la crise du charbon a certainement eu pour cause la demande peu soutenue des industries manufacturières et surtout de la crise de la fonte (il faut en effet, deux tonnes de charbon pour chaque tonne de fonte produite). Dans le même ordre d'idée, il est possible d'affirmer qu'une reprise de la construction navale sur la Clyde réagira au premier degré sur l'industrie locale et au second degré sur la production du charbon et du minerai de fer.

2. Les Industries Légères

Dans la seconde catégorie d'industries, on peut faire rentrer une foule d'industries et de technique, qu'il est impossible d'énumérer d'une manière complète. Il comprend un grand nombre d'articles finis ou demi-finis, par opposition aux produits du premier groupe, qui sont plutôt des produits bruts. D'autre part, le second groupe, à la différence du premier, contient beaucoup d'industries récentes. Au dernier stade de la production, les techniques sont très variées et deviennent sans cesse plus nombreuses. La vie moderne se caractérise par une complexité croissante des besoins et par la possibilité de les satisfaire avec des moyens standardisés. Le goût du confort et de la perfection d'une part et le pouvoir d'achat d'autre part ne cessent de se développer. « Augmentez le pouvoir de dépenser d'une personne, elle ne va pas augmenter ses achats en poids et en volume autant qu'en perfection de la forme, si bien qu'un peuple plus riche consacrera une proportion moins grande de travail à la production de choses comme de la fonte

et des briques » (5). Les industries alimentaires offrent un exemple de ces tendances. Autrefois la question de la nourriture était résolue par l'économie domestique : la viande, les fruits, les légumes se consommaient frais. De nos jours, la part des produits fabriqués industriellement grandit sans cesse : citons les conserves, les pâtes alimentaires, les gâteaux, et même le pain (6). Ceci est surtout vrai d'un pays industriel comme l'Angleterre. Voici donc un groupe d'industries qui connaît un développement remarquable. D'après le Census de Production de 1930, sous la rubrique « Food, Drink And Tobacco » (7), il produisait une valeur de 179.000.000 de livres et occupait en Grande-Bretagne 447.300 personnes. C'était l'un des groupes d'industries les plus importants avec l'industrie minière (1.000.000 personnes occupées) les textiles (963.900 p.) la construction mécanique (733.700 p.).

Au nombre des industries légères se rangent encore un certain nombre d'industries qui tiennent une grande place dans l'économie britannique. L'industrie des autos, avions, cycles, le vêtement, l'industrie chimique, le bois, le papier, le livre, etc...

(5) « Increase a person's power of spending, and he will not increase his purchases in weight and bulk so much as in refinement of form ; so that a richer people will devote a less proportion of labour to producing things like pig-iron and bricks » P. *Cannan Economic Journal.* Dec. 1931.

(6) Le pain anglais porte souvent la marque de grandes entreprises à caractère industriel telle que « Hovis ». On sait d'autre part, la place malheureusement trop considérable que les sauces toutes faites occupent sur les tables anglaises.

(7) « Nourriture, boisson et tabacs ».

3. Les Services de Distribution et de Consommation

La troisième catégorie d'activité économique est constituée par le commerce et les transports. A cette catégorie, on peut joindre les services municipaux, les hôtels, amusements, etc... Ces différents groupes dépendent beaucoup de l'activité économique générale. Toutefois, la politique sociale et les lois sur l'assurance et l'assistance du chômage, maintiennent artificiellement le pouvoir d'achat de la population. C'est pourquoi, dans les régions déprimées, le nombre des personnes occupées dans le commerce de distribution a augmenté. Il s'agira la plupart du temps de chômeurs qui essaient de réagir devant l'adversité et se lancent dans de petits commerces de détail. Ce n'est pas là une forme d'activité très saine. Ainsi l'emploi dans cette catégorie d'occupations est-il soumis à des règles particulières. Il est par suite commode d'en faire un groupe à part.

4. Le Batiment et les Travaux Publics

Cette dernière catégorie d'industrie est traditionnellement l'objet d'une étude séparée. Elle n'est pas soumise aux lois générales de la concurrence et du marché du travail. Le législateur a une double influence sur l'importance du personnel qu'elle occupe. En premier lieu, s'il met en œuvre une politique de grands travaux contre le chômage, il fait rentrer sous la rubrique « Bâtiment et travaux publics » une quantité de chômeurs, qui sont en réalité un surplus de main-d'œuvre dans les autres industries. D'autre part, il peut modifier l'activité de l'industrie, en accélérant ou en ralentissant l'exécution du programme d'habitations.

Spécialisation des régions en détresse dans les industries de base

Pour le moment les deux premiers groupes retiendront seuls notre attention. Il est possible de mettre en évidence grâce à une certain nombre de documents statistiques, d'une part, l'importance excessive du premier, et d'autre part, l'insuffisance du second dans les régions en détresse. Le matériel statistique à notre disposition fournit à ce sujet deux éléments : 1° le personnel attaché à l'industrie et 2° la valeur de la production.

1° Le personnel attaché à l'industrie. — Deux Census nous donnent des indications sur ce point : le Census de Population et le Census de Production. Ces deux documents ne sont pas établis sur les mêmes bases : en premier lieu le Census de Production contient les chiffres du personnel attaché à des entreprises occupant plus de dix personnes. Il exagère de ce fait la place tenue dans l'activité totale par des industries de base, qui représentent la grosse industrie concentrée. D'autre part, les limites des aires considérées par les deux Census ne sont pas les mêmes : par exemple, l'aire n° 4 du Census de Production de 1930 qui coïncide avec ce que nous avons appelé la côte Nord-Est n'est pas le même que la région Nord I du Census de Population, laquelle laisse en dehors le district de Cleveland. Quoiqu'il en soit les deux documents loin de se contredire, se renforcent mutuellement (8). Le Census de Population

(8) Note au sujet des statistiques.

Le manque de correspondance des limites et des éléments des différentes sources statistiques est un obstacle constant dans les recherches. Le Comité Macmillan « on finance and industry » se plaignait déjà en 1931 de l'impossibilité de comparer les régions définies par le Census de Production, le Census de Population et

de 1931 exprime d'abord l'importance de l'Industrie minière. Elle occupait au Pays de Galles 26.8 p. cent de la population occupée, soit un ouvrier sur quatre et sur la côte Nord-Est 21 p. cent soit un ouvrier sur cinq. Pour le reste de l'Angleterre et du Pays de Galles, le pourcentage était 5.1 soit 1 ouvrier sur 20. Il n'était donc pas inexact de dire que dans ces deux régions le charbon était roi. D'autres industries de base y avaient aussi une place très grande. En effet, 8.2 des ouvriers du Pays de Galles, et 10.6 de ceux de la côte Nord-Est étaient des métallurgistes.

Le Census de Population fait entrer en bloc dans la métallurgie plusieurs groupes qu'il convient de distinguer. C'est ici que le Census de Production de 1930 nous est utile car il fournit le détail de la métallurgie pour ces deux régions. Au Pays de Galles, dominaient d'une part la production de la fonte et de l'acier et d'autre part la fabrication du fer blanc dont cette région a le monopole presque complet en Grande-Bretagne. Ces deux industries occupaient en 1930 la première 19.000 personnes, la seconde 21.000 soit en tout 30.000 sur un total attaché aux industries de : 287.000, soit plus de 10 p. cent. La côte Nord-Est sur un total de 399.000 personnes occupées, avait 26.000 ouvriers dans la production de la fonte et de l'acier, 33.000 dans la construction mécanique et 36.000 dans la construction navale, au total 95.000.

Le même fait de spécialisation existe dans toutes les régions en détresse (voir le tableau de la page 46).

les chiffres du Ministry of Labour pour le chômage. A ces sources, viennent s'ajouter dans cette étude avec des limites différentes, une quatrième série de documents relatifs aux « Special Areas » : les tables contenues dans les rapports des « Com. for the D.A. » (Commissaires pour les Régions en Détresse).

Tableau des Industries de base

REGIONS Nature de l'industrie (Firmes et localisation)	Personnel occupé	Pourcentage du personnel total occupé dans la région	Source de renseignements
1. — *Sud du Pays de Galles*	287.000	100	Census de Production 1930.
Charbon.	180.000		
Fonte et Acier.	19.000		
S. Wales Siemens Steel Association, British (G.K.B.) Ison & Steel Co. ltd. Swansea, Cardiff, Port Talbot.		73.2	
Fer-blanc.	21.000		
78 usines réparties dans tout le bassin houiller.			
2. — *Côte Nord-Est*	399.000	100	Census de Production 1930.
Charbon.	185.000		
Fonte et Acier. Tyneside, Teeside-Middlesbro'	26.000		
Construction navale.	36.000	70.0	
Tyneside, Sunderland, Teeside (Palmers & Co., Leslie Hawthorn).			
Construction mécanique.	33.000		
3. — *Ouest du Cumberland*	26.800	100	Chiffres de l'Unemployment Ins. pour 3 Bureaux locaux représentant la plus gde partie de la région 1929.
Charbon (et coke).	10.800		
Mines de fer.	2.500	67.4	
Fonte et Acier. (United Steel Co.-Workington).	3.400		
4. — *Sud-Ouest de l'Ecosse*	694.200		Chiffres de l'Unemployment Ins. d'après I.S.S.W.S. (*a*).
Charbon.	59.700		
Fonte et Acier.	20.700	31.4	
Construction mécanique.	90.000		
Construction navale.	47.600		
5. — *Lancashire*		56.0	Nombre assuré dans charbon, coton, const. mécan. 1929.
a) district minier Wigan.			
b) coton (Blackburn-Burnley).			
6. — *Merseyside*	381.000		Chiffres de l'U.I. 1930.
Mar. March. & Docks.	85.000	50.7	
Distribution et Transports.	108.100		

a) Industrial survey of South West Scotland.

2° Valeur de la Production. — Le fait de la spécialisation ressort également des chiffres de la valeur de la production contenus dans le Census de la Production de 1930. La valeur totale des industries manufacturières et non manufacturières était pour l'Angleterre et le Pays de Galles ensemble, en 1932 : 1.433 millions de livres. Sur ce total, 397,3 millions revenaient à l'extraction du charbon, au groupe fer-acier, à la construction mécanique et navale, c'est-à-dire 28.3 p. cent de la valeur totale. Au Pays de Galles, le charbon, la métallurgie et le fer-blanc représentaient 67.5 p. cent de la valeur totale, malgré la baisse des prix qui avait déjà à cette époque particulièrement frappé ces industries. Sur la côte Nord-Est, le charbon, la métallurgie, la construction mécanique et navale produisaient 63 p. cent de la valeur totale des industries de la région.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes. Il convient toutefois de faire à leur sujet deux remarques qui n'en affaiblissent pas la portée au contraire.

a) Les données statistiques rapportées ci-dessus, sont toutes postérieures à 1929. Or les régions en détresse dont le déclin remonte à la guerre, avaient commencé à ce réadapter spontanément : ce qui avait abouti à réduire absolument et relativement le personnel des industries de base. Dans le cas de la côte Nord-Est par exemple, le personnel de l'industrie du charbon est passé de 238.660 en 1921 à 195.042 en 1931 et le pourcentage du total de 26.5 à 21 p. cent. Si la spécialisation tend à s'atténuer, elle demeure néanmoins actuellement encore le trait dominant de ces régions.

b) Par ailleurs, aucun compte n'a été tenu des personnes occupées indirectement par les industries de base. Or,

une grande partie des personnes employées dans les groupes : transports et communications, service des docks et de la navigation, professions commerciales et employés de bureau, vit en fait du charbon, de la métallurgie, etc... Il est donc parfaitement exact de dire que ces régions ont pour raison d'être les industries de base.

On pourrait objecter que ce phénomène de spécialisation est commun à toutes les régions industrielles. A cette objection, il est possible de répondre en faisant une comparaison entre 2 agglomérations d'égale importance, dont l'une est située à l'intérieur et l'autre à l'extérieur des régions en détresse. Ce sont d'une part les vallées des Rhondda (v. supra) et d'autre part la ville industrielle de Derby dans les Midlands. Ces deux agglomérations ont une population équivalente :

Rhondda	141.346
Derby	142.403

Mais dans les Rhondda, l'industrie minière occupe 27.753 personnes ou 74 p. cent du total occupé. et voici par contre la liste des cinq plus importantes occupations à Derby (9).

Construction du matériel de chemin de fer	5.440	Hommes
Véhicules	5.473	
Employés de chemin de fer	4.179	
Soie et rayonne	1.351	Femmes
Bonneterie	1.550	

TOTAL occupé dans ces industries : 15.000 Hommes 37 % ; 2.900 Femmes 17 % du total.

D'un point de vue général, on trouve à Londres et à un degré moindre dans les Midlands une variété d'industries

(9) Planning, 8 Oct. 1936.

beaucoup plus grandes que dans les R.D. De la comparaison naît une appréciation encore plus juste de la situation économique des régions en détresse. Dans un article de l'Economist intitulé « Pourquoi Birmingham est prospère ? » (10), on trouve une liste des firmes les plus importantes de cette ville. Toutes les catégories de production y sont amplement représentées ; outre la grosse métallurgie du fer et de l'acier, on y trouve des produits finis comme les tubes d'acier, des métaux non ferreux, comme l'aluminium, des industries variées : appareillage électrique, appareils de pesée, automobiles, brasseries, chocolat, etc... Variétés d'industries, telle est la raison pour laquelle Birmingham est prospère, d'après l'Economist.

Les régions en détresse non seulement dépendent des industries de base, mais encore sont liées à la vie des firmes elles-mêmes. Qu'à Jarrow, le chantier Palmer devienne inactif (11), qu'à Whitehaven (Cumberland) les mines ferment, qu'à Dowlais, les hauts fourneaux s'éteignent, la communauté entière se trouve du jour au lendemain sans travail. La loi économique du rendement est une menace permanente pour de telles communautés industriel-

(10) Liste des firmes les plus importantes de Birmingham :
Métaux : James Booth, Fisher, and Ludlow, Harrison's B'ham, W. Canning, Delta Metal, John Harper, Horseley Bridge, and Thos. Biggott, British Piston Ring, B'ham Aluminium Casting, etc...
Automobiles : Austin Longbridge, — *Ressorts pour automobiles :* J. Brockhouse.
Divers : Appareils de pesée : W.T. Avery. Equipement électrique : General Electric Co. — Brasseries : Ansells Brewery, Wolverhampton and Dudley Brewery, — Cadbury Chocolate.
Economist, 23 Janvier 1937.

(11) Le chantier de construction navale Palmers à Jarrow fermé en 1921 occupait plus de 8.000 personnes. Or la ville a 33.500 habitants.

les. Sur la côte Ouest, par exemple, l'intégration et la concentration sont très poussées dans l'industrie. Pratiquement cette partie du Cumberland, Workington et son district est entre les mains de trois grandes compagnies : l'United Steel Co., Millom and Askam Hematite Iron Co Barrow Hematite Steel Co, qui contrôlent les mines de charbon et de fer, les aciéries, les transports et les ports. Le premier trust (12) possède aussi deux usines très modernes en Yorkshire et en Lincolnshire, qui surclassent les établissements du Cumberland. Si la firme opérait une réorganisation, et se désintéressait de ses usines de Cumberland, une foule d'ouvriers viendrait alors grossir les rangs des chômeurs déjà nombreux dans cette région.

La contre-partie de la place excessive occupée par les industries de base dans les régions en détresse et la pauvreté de celles-ci en industries légères, celles du second groupe. Sur la côte Nord-Est, pas plus qu'au Pays de Galles n'existent de manufactures d'avions, d'autos ou de cycles. L'industrie du verre, la fabrication de la rayonne, la production en masse du vêtement, de la chaussure, y sont également inconnus. Une étude de la côte Nord-Est faite en 1934 donne les résultats suivants, tirés des statistiques de l'assurance-chômage. L'industrie de base 48 p. cent des assurés. Service (groupe 3) et bâtiment (groupe 4) : 36 p. cent et 16 p. cent seulement pour les industries légères du Groupe 2, (Industrie chimique, explosifs, huiles et savons, industries alimentaires, tabac, imprimerie, vêtement, etc...). Deux études ont été faites depuis celles de 1931, et qui ont pour but d'attirer de nouvelles industries dans les régions en détresse. Elles mettent en valeur les

(12) Le trust de l'United Steel Co, produisait en 1931, 15.3 de la production britanniqne d'acier et employait 21.000 ouvriers.

facilités industrielles qu'y trouveraient de nouvelles industries (13). Le troisième tome de la seconde étude du Sud du Pays de Galles consacre un chapitre à chacune des industries susceptibles de s'y développer. Dans l'un de ces chapitres, elle insiste sur la possibilité d'introduire dans le Sud du Pays de Galles, l'industrie des matières plastiques. C'est là un exemple des tendances nouvelles qui ont apparu dans l'industrie moderne. Ces matières plastiques, (vulcanite, ébonite, résines synthétiques) dont beaucoup ne sont connues que depuis quelques années, peuvent remplcer la plupart des matériaux communs : bois, verre, caoutchouc, poterie, ivoire, os, etc... Elles conviennent parfois mieux que les matières naturelles à l'usage qu'on veut en faire. Au cours de la fabrication, on peut en effet adapter à cet usage leurs propriétés physiques et mécaniques. Or cette industrie des matières plastiques est encore dans l'enfance en Grande-Bretagne et elle est inconnue dans les « Distressed Areas ». De même, la production de la soie artificielle qui trouverait d'excellentes conditions dans certaines parties de ces régions, en est absente. Sans chercher à anticiper sur ce qui sera dit au chapitre du développement des nouvelles industries, il convenait d'indiquer par ces deux exemples dans quelles directions aurait dû s'opérer un redressement qui n'a pas eu lieu. La structure économique actuelle des régions en détresse, cause de leur dépression n'était pas une fatalité et c'est bien par un manque d'initative de la part des industriels que le rajustement ne s'est pas fait.

(13) La première Survey of Industrial facilites of the N.E.C., la 2e constituée par le 3e tome du second. Ind. Survey of South Wales.

CHAPITRE III

La crise des industries de base

La situation économique des régions en détresse était donc assez comparable à celle d'un homme que son état général « déprimé » met en état de réceptivité. La crise des industries de base est plutôt une longue maladie dont elles ne se sont pas encore relevées. La crise propre du charbon mérite une place à part dans ce chapitre parce qu'elle donne d'utiles renseignements sur l'évolution de cette maladie. De plus, elle constitue la principale source de difficultés des régions en détresse étant donné la place qu'y occupe l'industrie minière.

1. — LA CRISE DU CHARBON DANS LES REGIONS EN DETRESSE

Les Faits

Les bassins houillers du Sud du Pays de Galles et de la côte Nord-Est qui ont été décrits au chapitre 1 sont les deux les plus importants de la Grande-Bretagne (1). L'exa-

(1) Production des cinq bassins houillers des régions en détresse en 1930, année moyenne d'après guerre.

Côte Nord-Est	48.9	millions	de tonnes
Sud du Pays de Galles	45.1	»	»
Cumberland	2.0	»	»
Lancashire	15.0	»	»
S.O. de l'Ecosse	14.2	»	»

men de la crise minière sera assez complet en se limitant à ces deux bassins.

TABLEAU 2

PRODUCTION ET PERSONNEL

des bassins houillers du Sud du Pays de Galles et de la côte Nord-Est

(Statistiques du Département des Mines)

Années	Northumberland et Durham		Sud du Pays de Galles		Grande-Bretagne	
	Production millions de tonnes	Personnel milliers	Production millions de tonnes	Personnel milliers	Production millions de tonnes	Personnel milliers
1913	56.3	225.9	56.8	232.8	287.4	1.104.4
1923	52.5	238.2	54.2	252.6	276.0	1.203.2
1924	50.3	239.6	51.0	250.0	267.1	1.213.7
1925	43.4	196.5	44.6	217.8	243.1	1.093.5
1929	53.5	188.3	48.1	178.3	257.9	969.8
1935	44.3	151.1	35.0	131.6	222.2	767.5
Moy. (*a*) 1925-30	48.3	184.1	45.5	186.2	241.8	978.4
Moy. 1930-35	43.4	155.6	36.9	148.4	220.4	819.0

De nombreux documents statistiques se rapportent à l'industrie minière. En plus des données des deux Census, il existe des renseignements relatifs au personnel et à la production, qui sont publiés par le Département des Mines.

(*a*) A l'exclusion de 1926.

C'est à ce dernier document que nous nous sommes référés (2).

1. *Production*

Le chiffre des quantités produites traduit fidèlement les changements économiques de l'industrie. Il n'en est pas de même du chiffre du personnel qui est soumis à l'influence du rendement individuel. On constate d'abord que la crise de l'industrie du charbon est antérieure à 1930 et qu'elle ne coïncide pas par conséquent avec la crise cyclique. En fait, c'est la guerre qui porta le premier coup à l'industrie. Aussi peut-on distinguer deux périodes dans l'évolution du mal : la première va de la guerre jusqu'à 1929, la seconde commence en même temps que la crise mondiale et elle n'est pas encore terminée.

Première période. — Les deux bassins seuls considérés produisaient à eux deux, 113 millions de tonnes en 1913 ; pour la moyenne des années de 1925 à 1930 (1926 exclu), ils n'ont produit que 94 millions de tonnes ; soit une diminution de 19 millions de tonnes entre ces deux époques. Pour la meilleure année d'après guerre : 1923, la production de ces deux bassins n'était que de 107 millions de tonnes. Jusqu'en 1924 cependant, on pouvait espérer atteindre de nouveau le chiffre de 1913. A partir de 1924 et surtout de 1925 aucun espoir de ce genre n'est plus permis. L'année 1925 dont la production est inférieure de 7 millions de tonnes dans chacun des deux bassins à celle de 1924, marque le déclin définitif.

Deuxième période. — Le second coup péniblement sup-

(2) 15e Report of the Secretary of Mines pour 1935, d'où est tiré le tableau de la page 53.

porté par l'industrie fut la crise de 1930. La production tombe à un niveau si bas et y reste si longtemps que la moyenne des années 1930-35 n'est pour les deux bassins ensemble que 80 millions de tonnes, ou 33 millions de tonnes de moins qu'en 1913. Le Sud du Pays de Galles notamment a produit en 1933 moins des 3/5e de sa production d'avant guerre. Il est d'ailleurs facile de constater sur le tableau 2, la situation particulièrement mauvaise de ce dernier bassin : en 1913, il produisait autant que celui de la côte Nord-Est soit 20 p. cent de la production britannique. Mais, tandis que la côte Nord-Est a maintenu en 1935 sa part de la production britannique, le Sud du Pays de Galles ne représente plus que 15.7 p. cent. du total national.

Dans l'une et l'autre région, la réduction de la production est due pour une large part, à la diminution des exportations, qui a été, entre 1913 et 1935 de 20 millions de tonnes pour les deux bassins (3). Mais, il faut distinguer entre les deux périodes de la dépression minière. De 1923 à 1930, une réduction égale de la consommation intérieure et des exportations s'est produite. Il n'en est pas de même dans la seconde. La crise du commerce mondial a eu pour effet de réduire les exportations plus encore que la demande intérieure (4). Ainsi la crise de l'industrie

(3) Il faut entendre par exportations l'ensemble du charbon expédié vers l'étranger et du charbon de soute approvisionné par des navires étrangers dans les ports anglais, ce qui correspond à la mention « shipped abroad » des statistiques anglaises.

(4) Exportations et consommation intérieure (millions de tonnes).

		Export.	Cons. int.
Nort. et Durhan	1929	23.99	29.56
	1935	15.28	29.02
S. du Pays de Galles	1929	28.80	19.35
	1935	18.39	16.64
G. Bretagne	1929	82.15	173.50
	1935	55.54	164.47

minière s'explique-t-elle principalement par la réduction des exportations. Comme les deux bassins considérés ont à eux deux 75 p. cent des exportations de charbon de la Grande-Bretagne, il est normal que ce soit eux qui aient supporté le plus gros de la crise des exportations. Le Sud du Pays de Galles, d'autre part, qui exportait une proportion plus grande de sa production que la côte Nord-Est a été plus touché que celle-ci.

Ajoutons que la réduction des exportations, bien que due à la crise cyclique, paraît cependant définitive. Que l'on compare à titre d'indication les mouvements récents de la production de l'acier en Grande-Bretagne et ceux du charbon. Alors qu'en 1935, la Grande-Bretagne produisait plus d'acier qu'en 1929, sa production de houille était encore inférieure de 35.7 millions de tonnes, à celle de 1929. De plus, le niveau de la demande intérieure de charbon était en 1935 sensiblement le même qu'en 1929. Pour conclure on peut dire que la crise du charbon s'analyse en une réduction définitive des exportations.

2. *Personnel*

La crise minière se traduit en second lieu, par une importante réduction du personnel de l'industrie. Les statistiques du Département des Mines donnent le nombre des mineurs qui figurent sur les livres des entreprises, qu'ils soient ou non employés régulièrement. La plus grosse réduction s'est produite entre 1924 et 1929, mais elle a été suivie d'une seconde entre 1929 et 1935 (voir tableau 2). Si bien qu'au total, pour les deux bassins considérés, il y a eu entre 1924 et 1935, une diminution de près de 200.000. C'est un chiffre qui met en évidence l'ampleur

du problème minier. Il est vrai que toute la réduction du personnel n'est pas dûe à la crise minière. Une partie provient de la rationalisation et de la mécanisation, qui ont augmenté d'une manière sensible le rendement individuel. Les nombres-index, calculés ci-dessous permettent d'apprécier la part de chacun des facteurs de la réduction du personnel.

NOMBRES-INDEX

	Northumberland et Durham		Sud du Pays de Galles	
	Prod.	Pers.	Prod.	Pers.
1924	100	100	100	100
1935	88.0	63.0	68.6	52.6

2. — LA CRISE DU CHARBON

Les Causes

La réduction de la production peut s'expliquer d'une part par des causes techniques, celles qui ont réduit à la fois la consommation britannique et la consommation mondiale. Il a été fait allusion à la crise qui frappait spécialement le « Steam coal » de la section Est du bassin gallois. Les marines de guerre ont à peu près cessé d'utiliser ce combustible et l'ont remplacé par le mazout. L'Amirauté Britannique qui approvisionnait en 1913, 1.750.000 tonnes de charbon gallois n'en demandait plus que 250.000 en 1926. Ceci est un excellent exemple des changements économiques produits par l'évolution technique. Dans le même ordre d'idées, le charbon rencontre la concurrence de la

force hydro-électrique. Tous les pays qui n'avaient pas de grandes réserves de charbon dans leur sous-sol, ont développé cette source d'énergie précisément dans le but de ne plus importer de charbon étranger. Il faut faire état également, des progrès dans la construction des foyers et des chaudières, lesquels ont pour effet d'économiser le combustible.

Outre ces causes générales, il y a des causes techniques propres aux régions en détresse, et qui expliquent le déclin de leur production. A l'intérieur de la Grande-Bretagne, elles ont en effet des rivaux tard venus et très souvent mieux outillés qu'elles. C'est le cas des bassins des Midlands et même, depuis la guerre, du bassin du Kent. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'à raison de l'épuisement progressif des ressources minières des Régions en détresse leurs coûts de production ont tendance à augmenter.

Les défauts de l'industrie anglaise. — Ces tendances à la réduction de la consommation du charbon ont assurément joué d'une manière inévitable sur le volume de la production britannique. Mais le déclin de l'industrie minière de pays n'est certainement pas dû qu'à des circonstances inévitables. Les économistes anglais mettent l'accent sur le nationalisme économique des pays étrangers. Ils accusent volontiers la Pologne de subventionner le transport du charbon de Haute-Silésie ou la France de contingenter ses importations. Il est humain de rejeter sur autrui la responsabilité de ses propres fautes. En fait, les Anglais ont souvent fait le jeu de leurs concurrents. Avant 1930, la responsabilité anglaise dans le déclin de l'industrie a été très grande, et ce n'est qu'après 1930 que le nationalisme économique des autres pays devient le facteur prédominant

du déclin. Parmi les causes économiques qui jouèrent avant 1930, la politique monétaire du Gouvernement n'est pas à mettre au dernier rang et la thèse familière des habitants des « Distressed Areas » est de dire : « C'est le Gouvernement qui nous a mis dans cette situation désespérée, à lui de nous tirer d'affaires ». La déflation et la surévaluation de la livre en 1925 ont rendu le charbon anglais très cher pour les étrangers qui ont été obligés de réduire leurs commandes. Pour mettre les prix anglais au niveau des prix étrangers, il fallait réduire d'une manière sensible les coûts de production, c'est-à-dire les salaires. C'est pourquoi la déflation fut la cause directe de la grande crise sociale de 1926. La grève de l'industrie qui dura 7 mois non seulement a eu pour effet de diminuer des 2/3 la production de 1926, mais encore elle arrêta pendant plusieurs années certaines relations commerciales. Beaucoup de contrats à longue durée qui expiraient en 1926 ne purent être renouvelés et d'excellents clients tels que les Scandinaves s'adressèrent alors à l'Allemagne ou à la Pologne. La fréquence des conflits industriels est d'ailleurs l'une des faiblesses de l'industrie minière. La puissante organisation syndicale de l'industrie fait souvent peser sur elle des menaces de grève nationale de solidarité. C'est pourquoi le Coal Mines Act de 1930 s'est occupé dans sa seconde partie de cette question.

Déflation et conflits industriels auraient pu être supportés par une industrie organisée sur des bases modernes. Mais la guerre a nuit à l'industrie, d'une part en augmentant son personnel d'une manière excessive et d'autre part en permettant à de mauvais puits de survivre. Pendant la durée de la guerre et même après, l'industrie grâce aux prix très élevés vécut sans aucune réadaptation. Lorsque la

concurrence internationale se manifesta de nouveau sous la forme de lutte des prix et d'amélioration de qualité, elle se trouva dans une mauvaise siutation financière que la réduction des salaires n'améliora en aucune mesure. Au Pays de Galles, de Septembre 1924 à Septembre 1929, presque tous les relevés trimestriels se traduisent par une perte de l'ordre de plusieurs pence par tonne extraite. Il fallait donc une autre solution qui consistait à réduire le personnel et à améliorer l'outillage. Les commissions Samuel et Sankey signalaient dès 1925 la faiblesse de l'industrie à ce point de vue. Un autre document officiel (5) contient de nombreuses plaintes de clients étrangers, touchant la mauvaise qualité des charbons « lavés » anglais. D'autre part, les produits anglais avaient cessé de répondre à une demande devenue plus exigeante. On demandait de plus en plus des agglomérés, des charbons calibrés ou pulvérisés, c'est-à-dire autant de produits qu'il y avait d'usages différents. Installations de lavage, de calibrage, usines d'agglomérés sont le complément indispensable de la mine et l'Angleterre avait un outillage insuffisant à cet égard.

Le nationalisme économique. — La diminution des exportations est dûe pour une bonne part à des évènements économiques et politiques extérieurs à la Grande-Bretagne. C'est pendant la crise de 1930 que le nationalisme économique se donne libre cours. Dès Juillet 1931, avant même la dévaluation anglaise, le Gouvernement français établit un contingentement des importations de charbon anglais. En Décembre 1931, une surtaxe de compensation de change de 15 % vient s'y ajouter. Ainsi, l'industrie qui avait

(5) Commission d'enquête sur les raisons de la diminution des ventes en Scandinavie, 1930, Cmd. 3.702.

souffert de la déflation, ne tira-t-elle aucun avantage de la dévaluation Les charbonnages français bénéficient en outre de tarif de faveur sur les chemins de fer. Le résultat de cet ensemble de mesures fort explicable du côté français, c'est que, les exportations du Sud du Pays de Galles vers la France son principal client ont diminué de 4 millions de tonnes entre 1929 et 1936. On pourrait multiplier les exemples d'évènements purement politiques qui tous, ont eu pour résultat une réduction des relations commerciales : en 1933, une guerre de tarifs avec l'Etat libre d'Irlande diminue les exportations jusque là très constantes du Cumberland et de l'Ecosse. Le marché italien est perdu au début de 1936 du fait des sanctions et capturé par l'Allemagne.

Les concurrents de l'Angleterre deviennent de plus en plus nombreux. Tel est la Pologne dont la concurrence se fait sentir dès 1924. Les exportations polonaises de Haute-Silésie vers la Baltique remplaçaient petit à petit les charbons de la côte Nord-Ouest. Un accord Anglo-Scandinave de 1930 met provisoirement fin à cette dangereuse concurrence. De petits concurrents apparaissent : Belgique, Russie, Japon. Si les concurrents se sont ainsi multipliés, a-t-on dit, celà tient à la propre politique protectionniste du Gouvernement anglais. En empêchant les Allemands de vendre leurs produits fabriqués (instruments d'optique, produits chimiques), il oblige ceux-ci à vendre du charbon à n'importe quel prix et n'importe où pour se procurer des moyens d'échange. Ce raisonnement est discutable (6), car en matière de nationalisme économique et de dumping, les

(6) Sans doute les exportations allemandes ont-elles doublé de 1924 à 1936. Mais, celà tient beaucoup à la réoccupation de la Rhur et de la Sarre.

Allemands n'ont vraiment pas attendu l'exemple des Anglais. Dans tout ceci une conclusion est certaine : la Grande-Bretagne a perdu le monopole charbonnier sur lequel reposait la prospérité du XIXe siècle.

3. — LA RATIONALISATION ET L'ORGANISATION DE L'INDUSTRIE

Un grand mouvement de concentration est en progrès. Il se traduit par une diminution du nombre des mines. Sur la côte Nord-Est par exemple, il y avait en 1929, 368 puits en exploitation. En 1933 il n'y en avait plus que 327. A l'occasion de la fermeture des puits les moins productifs un nombreux personnel est licencié, que ne compense jamais le personnel embauché dans des puits nouvellement exploités. Ainsi, toujours sur la côte Nord-Est, entre 1925 et 1930, 46 puits occupant 17.000 hommes, ont fermé et 9 puits avec 1.200 hommes seulement sont entrés en exploitation.

La concentration de la production est liée à une concentration commerciale grandissante. La production de l'anthracite au Pays de Galles (7), qui en 1913 était répartie entre une centaine d'entreprises est aujourd'hui contrôlée pour les 4/5e par une seule entente; l'Amalgamated Anthracite Collieries C^o. D'autre part, la Powell Duffryn C^o contrôle 40 % de la production des autres catégories de charbon et un bureau de vente réparti les commandes entre tous les producteurs du Pays de Galles. Les progrès de la concentration répondent au désir exprimé par le

(7) 86.4 de la production britannique : 5.595.000 tonnes en 1935 dont 3.383.000 ont été exportées.

législateur dans le Coal Mines Act 1930 et en rendent applicables pratiquement les dispositions. Plus la concentration sera poussée, et plus il sera facile au Board of Trade d'organiser la représentation de l'industrie.

Les progrès du machinisme vont de pair avec ce mouvement. L'abattage mécanique se généralise ainsi que l'emploi de l'équipement électrique et des convoyeurs pneumatiques. C'est dans le Sud du Pays de Galles que le développement de la mécanisation a été le moins rapide. Alors que 47 % du tonnage produit en Grande-Bretagne, est détaché à la machine pneumatique, 15 % seulement de la production du Pays de Galles est obtenu par ce procédé. Enfin, l'outillage de complément auquel il a été fait allusion plus haut (usines d'agglomérés ; etc...) a été amélioré. Le machinisme comme la rationalisation sont des causes de chômage. Cette réorganisation de grande envergure a créé du chômage au même titre que la crise de la production. Tout le problème est de fournir aux mineurs devenus inutiles une source nouvelle d'occupation et de revenu. Pour ceux qui restent dans l'industrie, la rationalisation est avantageuse : elle permet le maintien de leur salaire et la régularité de leur emploi.

4. — LES AUTRES INDUSTRIES DE BASE

L'histoire des autres industries de base est à peu de chose près la même que celle de l'industrie minière. Ici comme là, deux facteurs ont contribué à la réduction du personnel : la diminution de la production dûe au déclin des exportations, et l'augmentation du rendement.

1. Réduction de la Production et du Personnel

a) *Fonte et acier.* — Les mouvements de la production dans les régions en détresse sont dans l'ensemble les mêmes que ceux de la production nationale. Mais, la crise de 1930 a marqué ses régions d'une manière beaucoup plus profonde et plus durable que le pays dans l'ensemble, comme il est facile de le voir par les nombres index suivants :

Production de l'acier

	Grande-Bretagne		Sud du Pays de Galles		Côte Nord-Est	
	Production en millions de tonnes	Nombre index	Production en millions de tonnes	Nombre index	Production en millions de tonnes	Nombre index
1913	7.66	100	1.8	100	2	100
1929	9.64	125.8	2.35	130.5	2.21	110.5
1931	5.18	67.6	1.26	70.0	1 (?)	00
1935	9.86	128.8	1.88	104.4	1.9	95.0

La cause indirecte de la crise du fer et de l'acier est à rechercher du côté des exportations. Les quantités de fer blanc exportées par le Pays de Galles ont diminué et naturellement la consommation intérieure de fer de cette région a suivi. Sur la côte Nord-Est, la crise de l'industrie est liée à celle de la construction navale et mécanique. Enfin, à cause des tarifs protectionnistes, des contingentements et des changes défavorables, les exportations d'acier brut ont été considérablement réduites pendant la durée de la crise mondiale.

Le nombre d'ouvriers a subi une diminution du même

ordre. Mais le rendement par ouvrier a une tendance continuelle à augmenter. Ainsi, dans le Sud du Pays de Galles un ouvrier produisait annuellement 216 tonnes de fonte et 76.2 d'acier en 1924 ; en 1930, les chiffres correspondants étaient 340 et 82.9.

La réduction du personnel a pris deux formes : sur la côte Nord-Est il y a eu une réduction très considérable du nombre employé (49 p. cent) mais sans augmentation du nombre des travailleurs irréguliers. Dans le Sud du Pays de Galles, c'est sous une forme plus insidieuse que la réduction a eu lieu : en 1923, 26.000 hommes étaient employés dans l'industrie et tous régulièrement ; en 1935 19.990 étaient occupés, mais près du 1/4 n'avait qu'un emploi irrégulier dans l'industrie. Dans les deux cas, on pouvait voir un signe de malaise économique et une cause de chômage.

b) *Construction Navale.* — En 1913, la Grande-Bretagne lançait près de 60 p. cent du tonnage produit dans le monde. Les deux principales régions qui construisaient des navires étaient la Côte Nord-Est et la Clyde. Les deux régions sont aujourd'hui en détresse. Le tableau ci-dessous résume la position de l'industrie.

Tonnage brut de navires de commerce lancés dans le monde, en Grande-Bretagne et dans chacun des chantiers britanniques

(milliers de tonnes)

	1910-13	1927-30	1933	1934	1936
Côte N.-E. . .	854	624	37	66	341
Clyde	524	504	56	237	—
G.-B.	1.654	1.418	133	459	852
Monde	2.710	2.666	489	907	—

Ainsi la Grande-Bretagne a-t-elle à peu près conservé sa part du tonnage mondial, et cela même après la dépression. Mais le volume des constructions navales est au sortir de la crise bien inférieur à ce qu'il était en 1929. De plus, il est probable que la production de cette industrie ne retrouvera pas d'ici longtemps le niveau d'avant la crise. La première raison en est que la plus grande partie du tonnage mondial et du tonnage britannique à moins de cinq ans. Outre que les navires modernes ont une capacité supérieure aux anciens, la demande de nouveau tonnage à peu de chance d'augmenter beaucoup par rapport à 1936. D'autre part, le volume du commerce maritime mondial est stabilisé à un niveau assez bas par suite du nationalisme économique. Enfin, la position de la côte Nord-Est est de moins en moins bonne.

c) *La construction mécanique.* — C'est une industrie qui, dans les statistiques, constitue un groupe unique. Elle se divise en réalité en plusieurs branches qui sont soumises à des influences divergentes. En premier lieu la construction des machines pour la marine suit le sort de la construction navale. D'autre part, la construction générale (locomotives, très grosses machines) a souffert de la crise des exportations. Les sections de l'industrie, tels que : équipement électrique, câbles, construction et réparation du matériel de chemin de fer, qui sont en développement dans le pays, sont mal représentées dans les régions en détresse. On peut dire pour conclure sur ce point que pour les régions en détresse, la construction mécanique suit les mêmes lois économiques que les industries de base.

2. Rationalisation dans les Industries de base

Deux points méritent d'être mis en valeur. C'est d'abord la nécessité vitale de la réorganisation. Une industrie mal organisée est destinée à disparaître. C'est ce qui faillit arriver en Basse-Ecosse pour la production de la fonte qui n'a cessé de diminuer depuis la guerre. Cette région qui produisait en 1913 1.360.000 tonnes de fonte n'avait plus que 219.000 tonnes vingt ans plus tard et ne satisfaisait même plus la demande locale qui est de 1 million de tonnes. A des conditions naturelles devenues défavorables (éloignement de la mer depuis que le minerai est importé), s'est joint le manque d'adaptation des méthodes techniques et commerciales. Mais — c'est le second point — la rationalisation conduit à une réduction de personnel, tout comme le fait le déclin de l'industrie. Il y a là un véritable dilemne que l'histoire de l'industrie galloise du fer-blanc illustre d'une manière intéressante. Le Pays de Galles a le monopole de la production du fer-blanc, qui est une industrie d'exportation-type. En 1929, sur 880.000 tonnes produites, 605.000 étaient exportées. Mais, elle a un redoutable concurrent en la personne des Etats-Unis. De plus, certains pays d'Europe ce sont mis eux-mêmes à exporter (l'Allemagne). En face de la menace, plusieurs tentatives de concentration commerciale ont eu lieu et leur résultat le plus immédiat a été une réduction de 14 p. cent dans le nombre des ouvriers employés régulièrement entre 1923 et 1935. Pourtant, la production n'a pas augmentée et en 1935 elle était de 708.000 tonnes dont 330.000 seulement étaient exportées. On a reproché aux ententes successives d'avoir maintenu les prix aux dépens de la production et cela grâce à la protection. Mais la diminution pourrait bien

tenir également au retard apporté dans la réorganisation technique qui est actuellement en progrès, 78 usines dispersées dans tout le bassin houiller, c'était assurément beaucoup trop pour une production annuelle de 7 à 800.000 tonnes. Beaucoup de ces usines fermaient périodiquement et par suite donnent un emploi très irrégulier à leurs ouvriers. Or, cette organisation défectueuse est en voie de disparition ; une grande firme Richard Thomas C° Ltd. a construit à Ebbero Vale (Pays de Galles) une immense aciérie qui produira par les procédés les plus modernes 300.000 tonnes d'acier dont la moitié sous forme de tôle pour la construction d'automobiles et l'autre moitié pour être transformée sur place en fer blanc. Le prix de revient de ce fer blanc étant très bon marché, aura pour conséquence un mouvement général de concentration. Non seulement la firme Richard Thomas va fermer ses autres usines du Pays de Galles afin de produire à pleine capacité, mais encore les autres sociétés vont être obligées de suivre son exemple. Une réduction importante du personnel en résultera. Ainsi le dilemne est-il apparent : rationalisation — moindre capacité d'emploi ; pas de rationalisation — déclin de l'industrie.

L'histoire des industries de base présente un double intérêt. En premier lieu elle explique l'existence du surplus de main-d'œuvre dans les régions en détresse très spécialisées dans ces indusries. D'autre part, elle montre, sous un aspect vivant, toute la force de la concurrence internationale.

Il y a entre la pression de la concurrence internationale et le chômage une double relation qui se traduit d'une part par une réduction des exportations et par suite, de la production ; d'autre part en obligeant la Grande-Bretagne

à moderniser et à rationaliser ces industries lourdes, la concurrence internationale est encore cause de chômage. Le problème du chômage est donc lié à une longue crise internationale. Ce n'est qu'un exemple des troubles profonds qu'une lutte internationale sans merci et sans règle, provoque à l'intérieur de chaque pays.

CHAPITRE IV

Le Chômage dans les Régions en détresse

Les statistiques de l'assurance-chômage rendent un compte exact de la réduction du personnel des industries de base. D'une part, le nombre des personnes assurées dans ces industries diminue, c'est-à-dire que les ouvriers mis en chômage ou menacés de perdre leur emploi entrent dans d'autres industries ou quittent la région. D'autre part, le nombre de leurs employés diminue également. Mais, le nombre des assurés diminue moins vite que celui des employés et par suite le nombre des chômeurs enregistré devient de plus en plus élevé. Le tableau ci-dessous contient d'une part des nombres index figurant le double mouvement indiqué et d'autre part le nombre des chômeurs dans les industries de base des deux principales régions en détresse.

TABLEAU 3

La réduction du personnel des *industries de base* d'après les statistiques de l'assurance-chômage

Années	Sud du Pays de Galles			Côte Nord-Est		
	Nombre index des assurés des ind. de base	Nombre index des employés des ind. de base	Nombre en chômage dans les ind. de base	Nombre index des assurés des ind. de base	Nombre index des employés des ind. de base	Nombre en chômage dans les ind. de base
1924	100	100	77,122	100	100	51,560
1929	87,5	89,8	61,475	94	91,8	66,300
1931	81,4	70,6	87,980	89,6	57,1	173,640
1934	77,8	—	—	81,1	66,9	103,399
1935	74,1	63,7	81,309	—	—	—

Sans doute y a-t-il eu une augmentation du nombre des ouvriers, employés dans les trois autres catégories d'occupations et de services, mais cette augmentation n'a pas été de beaucoup suffisante à absorber les chômeurs des industries de base. Par suite, le chômage global dans les régions en détresse a atteint des chiffres de plus en plus élevés.

TABLEAU 4

Le chômage dans les régions en détresse

Régions (a)	Nombre global des chômeurs (en milliers)		Pourcentage du nombre total de chômeurs en Gde-Bretagne	
	1929	*1932*	*1929*	*1932*
S. Pays de Galles ..	103	198	9.1	7.2
Côte Nord-Est	100	268	8.9	9.7
Lancashire	180	384	15.9	13.9
Mersey	60	108	5.3	3.9
S.-O. de l'Ecosse ..	89	230	7.9	8.3
Total pour les 5 R.D.	532	1188	47.1	43.0
Grande-Bretagne ..	1128	2770	100.0	100.0

Si l'on rapproche les chiffre du chômage de ceux de la population totale et de ceux de la population industrielle (pages 31 et 32), on constate que les régions en détresse ont *le quart de la population totale, le tiers de la population*

a) Cumberland, Novembre 1934, 13.530 chômeurs d'après le 3e rapport du Commissaire pour les R.D. (Angleterre et Pays de Galles).

assurée et presque la moitié du chômage total de la Grande-Bretagne. On peut voir là l'expression la plus parfaite de cette concentration géographique du chômage, à laquelle nous faisions allusion dans notre introduction. De ce fait, le pourcentage de chômage dans chacune de ces régions a été constamment double du pourcentage moyen en Grande-Bretagne, aussi bien avant la crise que pendant celle-ci. En 1929, par exemple, le Sud du Pays de Galles avait un pourcentage de chômage de 21,5, c'est-à-dire que chaque ouvrier était *en chômage 11 à 12 semaines par an en moyenne.* De 1920 à 1929, la moyenne pour la Grande-Bretagne n'était que de 9,7, c'est-à-dire que l'ouvrier britannique chômait en moyenne 4 à 5 semaines par an. La crise mondiale a porté un coup terrible aux régions déjà atteintes, et 1932, la plus mauvaise année, amène des pourcentages de *40 pour cent au Pays de Galles et 35,8 pour cent sur la côte Nord-Est,* c'est-à-dire que pendant les plus mauvaises années de la crise, les ouvriers des régions en détresse ont chômé en moyenne 20 semaines par an.

I. — CHOMAGE « STRUCTURAL »

Il résulte de ce qui précède que l'on peut distinguer en Grande-Bretagne entre les régions en détresse et le reste du pays. Dans le pays, il y avait en moyenne, en 1929, un chômage de 7 pour cent. Sir William Beveridge, le Président de l'Unemployment Insurance Commission, estime qu'un tel pourcentage de chômage correspond à deux formes de chômage normal : le chômage « frictionnel » et le chômage « saisonnier ». Le chômage « frictionnel » est celui qui correspond à la période d'inactivité des tra-

vailleurs qui passent d'un emploi à un autre. La recherche d'un emploi prend un certain temps, pendant lequel l'assuré touche le bénéfice de chômage. Le chômage « saisonnier » provient de la morte saison annuelle de certaines occupations telles que le bâtiment et le vêtement. Si ces deux aspects du chômage normal existaient seuls et que le pourcentage de chômage ne soit en aucun cas supérieur à 7 pour cent, il n'y aurait jamais, en Grande-Bretagne, plus de 7 à 800.000 chômeurs pour 12.000.000 d'assurés. Et comme il ne s'agit pas là d'une « armée sur pied » (a standing army), ce ne serait pas bien inquiétant, ni du point de vue social, ni du point de vue financier. Chaque ouvrier chômerait par an en moyenne 3 à 4 semaines qu'il pourrait les considérer comme des vacances payées par un Etat généreux. D'autre part, la charge financière serait supportable car les experts ont estimé que le Fonds de chômage pouvait fonctionner sans déficit tant que le pourcentage national de chômage n'excédait pas 15 pour cent. Bien qu'il y ait eu, en 1935, un million et demi de chômeurs, les administrateurs du Fonds ne savaient que faire de l'excédent.

Si l'on se reporte à l'année 1932, on trouve une nouvelle forme de chômage : le chômage « cyclique ». Aussi bien dans les régions en détresse que dans les autres, les pourcentages de chômage sont alors beaucoup plus élevés qu'en 1929. La crise est donc à l'origine d'une nouvelle masse de chômage qui est commune à toutes les parties de la Grande-Bretagne et, peut-on dire, à tous les pays industrialisés.

Il y a enfin une troisième forme de chômage qui est spéciale aux régions en détresse et que Sir William Beveridne nomme le chômage « structural »

ou « chronique ». Le propre de cette forme de chômage est d'être constant et de persister même en période de prospérité. Cette notion nouvelle qui, d'ailleurs, est devenue classique dans les ouvrages anglais, n'est pas seulement une invention basée sur les statistiques, mais elle correspond à des réalités :

1° les causes du chômage structural sont différentes de celles des formes de chômage normales. Le chômage structural est dû à des changements propres à certaines industries et non à l'ensemble de l'économie nationale. Le déclin des industries de base et le développement simultané des nouvelles industries modernes est le type des changements propres à certaines industries. Ce phénomène économique entraîne des déplacements de main-d'œuvre et pour un certain temps tout au moins du chômage : il faut que les ouvriers qui quittent les industries en déclin, trouvent un nouvel emploi et apprennent une nouvelle technique. Il faut surtout que des industries nouvelles viennent prendre la place des anciennes. Dans certaines villes comme Coventry (Midlands), ce rajustement s'est opéré d'une manière satisfaisante : à Coventry toute une série d'industries se sont succédées depuis le XVIIIe siècle ; la fabrication en grande série a remplacé le petit artisanat ; la fabrication des autos et des avions, du caoutchouc et du matériel électrique a pris la place de la fabrication des montres et du tissage de la soie. Dans les communautés industrielles où une telle réadaptation n'a pas lieu, apparaît le chômage structural.

2° les conséquences du chômage structural sont plus graves que celles du chômage normal. En premier lieu, le chômage, conséquence d'un déclin permanent de certaines industries, devient à son tour une cause de dépression

de toute une région. Le processus de rajustement est rendu d'autant plus difficile que le noyau de chômage est plus considérable. Le chômage structural, à la différence des autres formes de chômage, est constitué par une véritable armée de chômeurs permanents, qui, sortis des limites de l'assurance-chômage (156 jours de réception de la prime), tombent alors en partie à la charge du service local de l'assistance publique, si bien que la taxation locale augmente d'autant plus que les localités sont plus touchées par le chômage. Ces difficultés financières mettent obstacle à l'équipement économique et social de ces localités et pèsent lourdement sur les industries locales. On a pu dire à juste titre que la dépression engendrait la dépression.

Le chômage structural a d'autres graves conséquences économiques et sociales, que nous examinerons à la fin de ce chapitre : le problème social que pose le chômage des jeunes gens ; la concentration, à l'intérieur même des régions en détresse, de chômeurs dans des localités qui n'ont plus aucune ressource à l'exception des fonds publics, etc...

2. — LE SURPLUS DE MAIN-D'ŒUVRE

Avant de passer à l'examen détaillé des conséquences du chômage de structure, il faut évaluer l'étendue du mal. On pourrait compter les chômeurs permanents, ceux qui n'ont pas du tout travaillé depuis cinq ans ou plus, mais on n'aurait qu'une idée insuffisante de l'importance du chômage structural. En fait, il faudra, pour l'évaluer, faire usage de pourcentages et de moyennes comme l'on a fait pour les formes de chômage dites normales. Le fait

qui sert de base pour estimer le surplus, c'est que les régions en détresse ont, même en période de prospérité, un pourcentage de chômage très élevé. Quelle a été la méthode d'évaluation utilisée par les Universités dans les études auxquelles nous avons fait allusion dans notre introduction ?

Les Universités qui étaient chargées d'estimer le surplus de main-d'œuvre de leur région supposent d'une part une reprise de l'activité économique générale, ayant pour résultat le retour à la prospérité d'une année prise pour base, généralement 1929. Elles admettent, d'autre part, que la population assurée représente l'offre de main-d'œuvre et que le nombre des ouvriers employés en 1929 représente la demande normale de main-d'œuvre. Dans ces conditions, le surplus de main-d'œuvre, c'est la différence qui existe entre la population assurée de la dernière année connue et la population employée en 1929, année de base.

Voici, pour le Sud du Pays de Galles, les résultats qu'a donnés cette méthode. En 1929, 407.000 personnes étaient employées (régulièrement ou non). En 1930, dernière année connue pour les enquêteurs de 1931, il y avait 478.000 assurés. Le surplus de main-d'œuvre était donc environ 70.000. Avec le même raisonnement on peut dire qu'en 1935 le surplus était de plus de 80.000, parce que le nombre d'assurés en cette année était de 488.200.

Ci-dessous figurent les chiffres que les Universités ont proposés comme surplus globaux de leur région (1) :

Sud Pays de Galles	70.000
Côte Nord-Est	64.000

(1) Il s'agit du surplus de main-d'œuvre masculine. Rappelons d'autre part le petit nombre d'occupations pour les femmes. En fait le surplus de main-d'œuvre féminine existe mais n'est pas mesurable.

Lancashire	160.000
Mersey	26.000
Sud-Ouest Ecosse	100.000
	820.000

Enfin, dans le but de contrôler les résultats obtenus pour l'ensemble de leur région, les Universités établirent l'importance du surplus dans chacune des industries. Ainsi, au Pays de Galles, y avait-il, d'après l'étude de la section économique de l'Université de Cardiff, un surplus d'au moins 30.000 mineurs, auquel s'ajoutaient les surplus dans la branche fer-acier, dans les services, dans le commerce du charbon, et enfin dans le bâtiment à raison de la diminution constante de la population. Le surplus de chaque industrie était calculé par les mêmes méthodes que le surplus global, mais en tenant compte de tous les éléments de nature à réduire la demande de main-d'œuvre : mécanisation, réduction des relations commerciales, etc... Il est bien certain, par exemple, que pour une même production de charbon, le nombre de mineurs employés diminue chaque année (rationalisation).

Les Universités ont évalué le surplus de main-d'œuvre en 1931. Mais, en 1937, nous sommes mieux placés qu'elles pour saisir l'importance du surplus. Le retour à la prospérité de 1929, année prise comme base, était une vue trop optimiste. Le chiffre de 70.000 comme surplus de main-d'œuvre dans le Sud du Pays de Galles est aujourd'hui inférieur à la réalité. La plus grande part de ce surplus, en effet, est dans l'industrie minière. Or, nous avons indiqué les raisons pour lesquelles il est peu probable que soit jamais atteint le niveau de production de 1929. Le retour aux conditions de 1929 a eu lieu pour le reste de

l'Angleterre, qui connaît une période de « boom » sous la double influence du retour cyclique et du réarmement. Dans les régions en détresse, la reprise n'a pas eu lieu (c'est le cas du Sud du Pays de Galles) (3), ou du moins l'amélioration a été faible et le rythme lent. Admettons même qu'une certaine augmentation de la production des industries de base soit possible, la capacité d'emploi n'augmentera pas. Car les producteurs répondront aux nouvelles commandes en commençant par employer régulièrement tous les hommes qui jusque là étaient « temporairement arrêtés » (Temporarily Stopped) et en développant le machinisme.

3. — LE CHOMAGE DEGUISE

Le surplus de main-d'œuvre dans l'industrie du charbon, a été calculé en faisant la différence entre deux nombres : le nombre des assurés et le nombre des employés, de deux années déterminées. C'était se désintéresser du sort du mineur qui avait cessé de figurer sur le registre de chômage (Livre register) au titre de l'industrie du charbon, parce qu'il avait émgiré vers une autre rubrique du registre. Ces mouvements d'industrie à industrie ont cependant pris une grande importance. Il faut en tenir compte pour avoir une idée du surplus réel dans les industries de base. Il y en a deux qui méritent une attention particulière : en premier lieu, l'émigration des mineurs vers la branche « Bâtiments et Travaux Publics ». Le pourcentage d'assurés dans la branche

(2) *Economist*, décembre 1936 ; « South Wales has been unaffected by prosperity elsewhere » — le Sud du Pays de Galles n'a pas été touché par la prospérité du reste du pays.

« Mines » par rapport au nombre total d'assurés a beaucoup diminué au cours de certaines périodes et dans certaines régions. Au Sud du Pays de Galles, par exemple, il y a dans la branche « Mines » 51.6 pour cent, en 1923, de tous les assurés et 37.1 seulement en 1935. On pourrait penser qu'il y a là un signe heureux qui indique la réadaptation de la région. Mais, là ne doit pas se borner l'analyse: par ailleurs, on constate, en effet, que le nombre des mineurs assurés dans le groupe des Travaux publics n'a cessé d'augmenter depuis 1931, tandis que le nombre des assurés dans la branche « Mines » diminuait dans la même proportion. De 1931 à 1935, le nombre des mineurs des vallées minières du Sud du Pays de Galles qui ont quitté l'industrie était de 22.000 et, en même temps, 17.000 nouveaux assurés étaient enregistrés dans la branche des Travaux publics, parmi lesquels 13.500 environ étaient des anciens mineurs. L'offre de main-d'œuvre dans l'industrie minière est grossie de ces mineurs qui demeurent des concurrents éventuels pour leurs camarades assurés dans le groupe des « Mines ». Le surplus apparent qui avait été estimé à 30.000 dans cette industrie est donc inférieur à la réalité.

Dans le commerce de distribution s'est produit un phénomène analogue. Le Pays de Galles, là encore, offre l'exemple le plus probant. Alors que le commerce de distribution contenait 6.6 pour cent des assurés en 1923, il en contient en 1935 12 pour cent. Il est surprenant que le nombre des assurés augmente dans de telles proportions alors qu'il diminue dans toutes les autres branches. Le mouvement existe, il est vrai, dans le reste du pays où la proportion des assurés dans le commerce de distribution est passé de 11.7 à 15.3 ; mais il a une signification différente

dans les régions en détresse. On a constaté, notamment au Pays de Galles, d'abord que les individus qui travaillent pour leur propre compte (non assurés) représentent à eux seuls un nombre égal à la moitié des travailleurs assurés dans le commerce de distribution. Malgré la diminution de la population, le nombre des petites boutiques de détail a augmenté, du type que les Anglais nomment « back-street shops », une de ces boutiques qui vendent de tout, forme perfectionnée du paquet de crayons du chômeur-mendiant. L'indépendance économique de ces boutiquiers ne va pas loin, car étant donné leur manque de crédit, ils ne peuvent qu'être rançonnés par les grandes firmes de gros. Comme leurs clients, d'autre part, ont un faible pouvoir d'achat, et une solvabilité douteuse, ces travailleurs ne sont pas dans une situation très supérieure à celle des chômeurs.

Quant aux assurés, près de la moitié sont des femmes et des jeunes filles pour lesquelles le commerce de distribution est la seule occupation possible. Depuis 10 ans, l'emploi a augmenté certes, mais pas dans la même mesure que le nombre assuré, car le pourcentage de chômage est passé de 4.9 en 1923 à 20 en 1935 (toujours dans le Sud du Pays de Galles). Or, la plus grande partie de ce chômage figure parmi les hommes et l'on estime à 6.000 le surplus de main-d'œuvre masculine dans l'industrie. D'autre part, l'augmentation d'emploi ne correspond pas en réalité à une augmentation de l'activité économique, car le nombre des transactions a augmenté sans que leur valeur totale change. Cela tient probablement à ce que les revenus ouvriers (salaires ou primes de chômage) diminuent et que les ouvriers vivent de plus en plus au jour le jour. Enfin, deux facteurs vont contribuer à

réduire l'importance du petit commerce. C'est d'abord la diminution de la population due à l'émigration et à l'arrêt de l'augmentation naturelle. C'est aussi la tendance à la concentration commerciale qui se manifeste par la vente directe du fabricant au consommateur et par la prospérité croissante du mouvement coopératif. Si le commerce de distribution, gros et détail, venait à être contrôlé entièrement par les grandes firmes ou les coopératives, le nombre total des travailleurs occupés diminuerait de plus du tiers. La situation du commerce de distribution cache donc une partie du chômage réel dû à la dépression des autres industries et, de plus, fait peser une lourde menace de chômage futur sur la région.

Le chômage prend encore une autre forme à laquelle il a été fait allusion plus haut et que les Anglais appellent : « underemployment », c'est-à-dire l'emploi irrégulier. Il est fréquent dans les industries de base et notamment dans le charbon, la métallurgie et le tissage du coton. Bien qu'il soit difficile d'en préciser l'étendue, les statistiques de l'« Unemployment Insurance » donnent cependant un élément d'appréciation : elles indiquent le nombre des chômeurs « arrêtés temporairement », c'est-à-dire ceux qui travaillent partie de leur temps et ceux dont l'emploi est suspendu pour un temps qui n'excède pas 6 semaines. Rappelons ici la règle de la « Continuité » du chômage (législation de l'assurance-chômage) :

1. Trois jours ou plus de chômage, consécutifs ou non, dans une période de six jours sont traités comme une période de chômage continue.

2. Deux périodes continues sont traitées comme une seule période continue si elles ne sont pas séparées par plus de 10 semaines.

En pratique, il arrivera souvent que les entreprises qui travaillent au-dessous de leur capacité, feront systématiquement chômer leur personnel de façon à lui permettre de recevoir le bénéfice du chômage : par exemple, en faisant chômer chaque ouvrier trois jours par semaine. Grâce à cette subvention indirecte à leur personnel, ces entreprises pourront continuer à vivre sur un pied extra-économique. C'est une des raisons qui expliquent l'importance de l'emploi irrégulier dans certaines industries.

L'emploi irrégulier attache aux industries des ouvriers auxquels sont payés des salaires insuffisants et qui ne leur permettent pas de vivre. C'est donc une situation économique très peu satisfaisante, et l'évaluation du surplus faite par les méthodes indiquées plus haut, est impuissante à en rendre compte. D'autre part, nous l'avons dit, l'existence d'un chômage partiel important empêche toute résorbtion immédiate du noyau de chômeurs complets, parce que la reprise de la production affecte d'abord les chômeurs partiels.

4. — QUELQUES CONSEQUENCES DU CHOMAGE CHRONIQUE

a) Chomeurs permanents

D'une manière générale, il est vrai de dire que les chômeurs ne constituent pas « une armée permanente ». Les chiffres relatifs aux assurés correspondent à des individus qui, chaque année en Juillet, échangent leur livret de chômage de l'année expirée contre un nouveau. Le nombre des chômeurs est donné par le recensement, le dernier lundi de chaque mois, des hommes dont le livret

est « logé » (lodged), c'est-à-dire déposé au bureau de placement, en vue de l'obtention du bénéfice de chômage. Mais, la règle c'est que la plupart des hommes qui ont ainsi « logé » leur livret, trouvent un emploi au bout de quelques semaines. Ils retirent alors le livret. Dans un bureau du service de l'assurance-chômage de Londres, celui de Holloway, sur un total moyen de 4.000 chômeurs, il y avait chaque semaine en 1936, 600 nouvelles demandes de bénéfice. En 6 ou 7 semaines, le registre de chômage qui recense les livrets « logés », était intégralement renouvelé. En période de crise, le chômage augmente, ce qui se traduit pratiquement pour chaque ouvrier par l'augmentation du temps de chômage moyen entre deux emplois.

Mais, le chômage structural a un autre aspect, il apparaît en grande partie sous la forme de livrets qui sont « logés » d'un bout de l'année à l'autre. Les statistiques de l'assurance-chômage fournissent une analyse des chômeurs complets, inscrits sur le registre du chômage, d'après leur dernière période « continue » de chômage, c'est-à-dire la période continue qui s'est écoulée depuis le jour où ils sont entrés sur le registre jusqu'au jour du recensement. Ce document permet de connaître l'importance du chômage permanent. C'est dans le troisième rapport du Commissaire pour les R.D., Appendice 8, que l'on trouve les chiffres les plus récents pour les « Special Areas » à ce point de vue. Dans les trois S.A. du Sud du Pays de Galles, de Durham et Tyneside et de Cumberland Ouest, il y avait plus de la moitié du total des chômeurs complets qui n'avaient pas travaillé depuis plus d'un an. Or, la moyenne nationale des chômeurs de cette catégorie était à la même date (20 Juillet 1936) de 15 pour cent. Le groupe des chômeurs qui ont été en

chômage depuis plus de cinq ans augmente chaque année au fur et à mesure que le début de la crise mondiale devient plus éloigné, parce qu'il y a un nombre de plus en plus grand d'hommes qui furent portés sur le registre à cette époque, et qui depuis n'ont pu trouver un emploi. Ainsi, sous la forme de ce chômage permanent, le surplus de main-d'œuvre se matérialise dans une certaine mesure.

L'existence de cette masse grandissante de chômeurs permanents soulève deux questions. La première est d'ordre financier. Lorsqu'un chômeur a touché 156 jours de prime, il a épuisé son droit au bénéfice, à moins qu'il ne paie un certain nombre de contributions nouvelles, ce qu'il ne fera évidemment pas, puisque par hypothèse il ne tire plus de ressources de son travail. Il passe alors sous le *régime de l'assistance-chômage*. Ce régime n'est plus un régime d'assurance à raison de ces deux caractères principaux : *a*) l'origine des fonds d'assistance est publique puisque le paiement des cotisations a cessé ; *b*) le secours de chômage n'est plus un droit pour le chômeur comme la prime. Celui-ci est soumis au Means Test : un comité examine rapidement la situation économique du chômeur et lui accorde une somme qui, généralement, est insuffisante pour lui permettre de vivre avec sa famille. Il est donc réduit à faire appel au fonds des pauvres dont les ressources ne proviennent pas de crédits budgétaires, mais bien de la taxation locale. Or, dans les régions en détresse, le nombre des hommes qui ont été en chômage plus de 156 jours et qui sont soumis au régime de l'assistance est considérable. D'après le document cité précédemment, il y avait, dans les trois « special areas » d'Angleterre, 160.963 hommes qui n'avaient pas travaillé depuis plus de 6 mois, sur un total de chômeurs complets de 197.125. On peut

dire que les quatre cinquièmes des chômeurs des régions en détresse devaient être aidés financièrement par les autorités locales. Ce n'est pas sans quelques raisons que les extrémistes reprochent au Gouvernement de faire supporter par les travailleurs employés, le poids de la subsistance des travailleurs en chômage. Les communautés des R.D. sont en effet presque uniquement composées d'ouvriers. D'autre part, est réalisée cette absurdité financière, qui fait que les industries et les régions sont taxées d'autant plus lourdement qu'elles sont plus déprimées. Car en même temps que la matière imposable diminue du fait de la dépression, les dépenses locales d'assistance publique augmentent précisément pour la même raison. Dans le Comté de Durham, les dépenses d'assistance publique étaient équivalentes à toutes les autres dépenses réunies. C'est pourquoi il a été, à plusieurs reprises, demandé par les intéressés, ou bien que le Means Test soit supprimé, ou bien que des crédits budgétaires suffisants soient accordés aux localités des régions en détresse, de manière à ramener le taux de leur taxation au niveau moyen du pays. Ces deux propositions reviennent au fond à assurer la subsistance des chômeurs permanents sur les fonds de l'Etat. Si l'Etat prenait tout à sa charge, et en admettant qu'il n'y ait en Grande-Bretagne que 300.000 chômeurs soumis au régime de l'assistance et recevant pour eux-mêmes et leur famille 20 schillings par semaine (3) (150 francs), un calcul simple montre qu'il faudrait annuellement prévoir au budget un crédit de quinze millions de livres (deux milliards 250 millions de francs).

(3) Sous le régime de l'Assurance, un chômeur marié de plus de 21 ans reçoit 17 + 9 = 26 schillings.

La seconde difficulté que soulève l'existence d'un chômage permanent est d'ordre social. Il y a environ 20.000 hommes dans les « special areas » qui, âgés de 50 à 65 ans, n'ont aucune chance de jamais retrouver un emploi. Pour les travailleurs de moins de cinquante ans on peut espérer une évolution économique très improbable, qui leur donnerait du travail, ou bien on peut les transférer (voir chapitre suivant) vers d'autres régions. Pour ceux qui sont âgés de plus de 50 ans, même s'ils sont encore physiquement aptes, le transfert n'est plus possible. Pour ces gens-là, il faut inaugurer toute une politique spéciale destinée à leur procurer une activité extra-économique et à assurer leur subsistance quand ils seront devenus invalides. Des exemples de ce qui pourrait être fait en ce sens existent déjà. Ils ne présentent d'ailleurs qu'un intérêt documentaire. Parmi eux citons : l'Eastern Valley, Subsistence Production Society. C'est une sorte de coopérative de production d'un genre spécial. La vallée orientale du Comté de Monmouth a été très sérieusement atteinte par la dépression d'après-guerre : il y avait là, en 1936, 10.000 chômeurs dont beaucoup n'avaient pas travaillé depuis 10 ans. Fondée par la Société des Amis (Quakers), cette coopérative a pour but de permettre aux chômeurs de produire, pour leur propre consommation, un aussi grand nombre que possible des objets de première nécessité. La Société vend ces objets au comptant et au prix de production et seulement à ses membres. Les bénéfices de la Société sont répartis entre les membres, au prorata du travail qu'ils ont fourni. La Société, à la fin de Septembre 1936, avait 310 membres, possédait une ferme, plusieurs potagers, des ateliers de tissage, de tailleur, menuiserie, cordonnerie et boulangerie. Cette tentative intéressante

n'a pas un caractère économique : son fonctionnement repose d'abord sur l'esprit particulier qui provient de la tendance religieuse des Quakers et, d'autre part, elle est subventionnée par le fonds des « Special Areas », fonds créé par la loi de 1934. Le troisième rapport du Commissaire pour les Régions en détresse (Angleterre et Pays de Galles) contient un compte rendu complet de l'activité sociale des groupements privés et des corps publics ou semi-publics, qui ont tenté d'améliorer la situation des chômeurs et des ouvriers des régions en détresse. Bien que cette activité reste en dehors du cadre que nous nous sommes fixés, il convenait de ne pas la passer sous silence. L'organisation semi-publique du Service Social a une grande souplesse et s'efforce d'enrôler toutes les bonnes volontés d'origine religieuse, civique ou administrative. Les résultats obtenus sont très intéressants, mais ils constituent ce qu'un auteur a appelé de « l'Ambulance Work ». La véritable solution est d'ordre économique.

b) L'existence de « taches noires » (black spots) de chomage

Le surplus de main-d'œuvre et le chômage permanent sont concentrés à l'intérieur même des régions en détresse, dans des villages ou dans des villes que l'industrie a abandonnés, « flaques stagnantes que la marée descendante de l'ère industrielle a laissées derrière elle » (4). Ce sont des « taches noires » ou des « lieux abandonnés » (derelict places). Il est possible de citer par dizaines les noms de tels lieux. En 1936, alors que la prospérité régnait sur le reste du pays, il y avait à South Shields (Côte Nord-

Est) un pourcentage de chômage de 36.3 ; 44 à Whitehaven (Cumberland) ; 46.8 à Motherwell (Ecosse) et 57.7 à Merthyr Tydfil (Pays de Galles). Des villes entières vivent sur les fonds publics ; et les seules personnes qui travaillent sont occupées à satisfaire les besoins immédiats de la population : commerce, services, transports. Dans le cas du Sud-Ouest Durham, district minier dont les réserves sont pratiquement épuisées, le rapport des experts (4) va jusqu'à conclure à la destruction de certains lamentables villages miniers et à préconiser le retour à l'agriculture.

c) Le chomage des jeunes

C'est un problème social d'une extrême gravité. Il est difficile de connaître l'importance du nombre des jeunes chômeurs. Les statistiques de Unemployment Insurance sont ici en défaut, car les jeunes qui ne reçoivent le bénéfice de chômage qu'à partir de 16 ans, ne s'assurent généralement pas : la seule donnée est le chiffre du recensement des enfants qui quittent l'école à l'âge de 14 ans. Quoiqu'il en soit, le nombre des jeunes chômeurs est important. D'autre part, l'emploi que les autres jeunes gens ou jeunes filles obtiennent est mal rétribué et n'a aucune valeur éducative. Beaucoup de ces jeunes gens n'ont jamais vu leurs parents travailler, et l'habitude que la famille a prise de vivre sur les fonds publics, paralyse en eux tout esprit d'initiative. La misère et le désespoir sont leurs seuls éducateurs. Tous ceux qui ont approché le problème des régions en détresse signalent le chômage des jeunes comme le plus dangereux fléau qui menace le

(4) Sir Alexandre Gibb, Rapport sur le S.O. du Durham, 1937.

pays et demandent des remèdes urgents : élévation à 16 ans de l'âge scolaire ; transfert vers d'autres régions, instruction technique obligatoire, etc...

d) Le paupérisme

C'est parmi toutes les conséquences du chômage, celle qui attire directement l'attention de l'observateur. Mais le chômage n'est pas la seule cause de pauvreté. Il faut, en outre, tenir compte de l'élément salaires et du revenu familial de ceux qui sont employés

Les salaires. — Le taux des salaires dépend pour une part importante du rendement de la production par personne. Or, le rendement annuel par personne était beaucoup plus élevé en moyenne dans le pays que dans les R.D. Le Census de Production nous donne des chiffres intéressants à ce sujet.

Census de Production

Rendement annuel par personne et nombres index

Grand Londres			
1924	265.0	livres	100
1930	284.2	»	107.2
Côte Nord-Est			
1924	185.9	»	100
1930	176.4	»	94.8
Sud du Pays de Galles			
1924	200.3	»	100
1930	184.6	»	92.1
Grande-Bretagne			
1924	212.0	»	100
1930	212.4	»	100.2

La raison en est que les R.D. ont principalement des industries qui ne peuvent demander qu'un prix très bas pour leurs produits, comme c'est le cas pour le charbon à cause de la concurrence internationale.

Une autre cause diminue le pouvoir d'achat et, en même temps, le standard de la vie de la population des R.D. ; c'est que le revenu familial est faible. Très peu d'employeurs peuvent payer à leurs ouvriers des salaires tels qu'ils puissent fournir un niveau de vie adéquant aux familles ne comptant qu'un salarié. Suivant que le nombre des salariés est plus ou moins grand, la famille aura des ressources suffisantes ou ne vivra pas mieux que si elle était secourue par l'Assistance Publique. Or, le nombre des travailleurs des R.D. n'est pas proportionnel à leur population et le nombre des travailleurs par famille est plus petit que la moyenne en Grande-Bretagne. Aussi la situation des Rhondda, par exemple, est moins bonne que celle de Derby (5), bien que cette dernière ville ait 18.500 chômeurs alors que les Rhondda n'en ont que 13.500 ; cela tient à ce qu'à Derby, il y a 81.000 travailleurs, alors que dans les Rhondda il y en a seulement 56.000. Le petit nombre des salariés par famille tient précisément à la structure économique des R.D. et à l'absence d'industries légères fournissant du travail aux femmes. La proportion des femmes occupées dans toutes les industries par rapport à la population industrielle totale est plus petite dans les régions en détresse qu'en Angleterre, en moyenne. En 1931, d'après le Census de Population, la moyenne de l'Angleterre-Pays de Galles était de 29.4 femmes pour 100 hommes occupés ; il n'y en avait que 21 au Sud

(5) Vide supra p. 48.

du Pays de Galles et 25.9 sur la côte Nord-Est. Dans ces régions, la proportion de la main-d'œuvre féminine occupée, au total, augmente, il est vrai, sous l'influence du déclin des industries de base et d'une émigration surtout masculine.

La petitesse du revenu familial est, après le chômage, le principal facteur de paupérisme parmi la population ouvrière des régions en détresse.

CHAPITRE V

Le rajustement économique des Régions en détresse : Le transfert de la main-d'œuvre

La situation actuelle des R.D. ne se rattache pas à un mouvement économique cyclique : elle était antérieure à la crise de 1930 et elle a subsisté dans les années récentes malgré le retour à la prospérité dans le reste du pays. Il existe un surplus permanent de main-d'œuvre, non seulement dans les industries de base, mais encore dans les autres catégories d'industries. Car le déclin des industries de base est dû à des causes permanentes qui ont pour effet de réduire d'une manière définitive leur production et leur personnel. En raison des inconvénients financiers et sociaux du chômage permanent et structural, un rajustement paraît indispensable. Il ne peut se faire que dans deux directions : un déplacement de main-d'œuvre hors des régions en détresse, ou bien l'introduction dans celles-ci de capitaux et d'industries nouvelles. Dans cette seconde direction, il n'y a eu, à vrai dire, aucun signe d'adaptation. Les économistes et les hommes politiques sont unanimes à le regretter. Un développement industriel nouveau élargirait la base économique des R.D. et augmenterait le nombre d'emplois en évitant par ailleurs un gaspillage considérable d'hommes et d'équipement

industriel et social. Mais sous le régime économique et politique actuel de la Grande-Bretagne, cette solution présente encore plus de difficultés que le transfert.

1. — LE TRANSFERT DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Le transfert est une politique doublée d'une pratique administrative, qui a pour but de faciliter et de provoquer l'émigration des chômeurs des R.D. Ce n'est que la consécration officielle d'une tendance naturelle, puisque sous l'influence des causes économiques, un important mouvement d'émigration est en progrès depuis la guerre. L'émigration a porté sur une fraction très importante de la population comme le montrent les chiffres suivants.

Importance de l'émigration de 1921 à 1931

S. du Pays de Galles	242.000	pers. ou	12.3	de pop. de 1921
Côte N.-E.	217.000	»	9.0	»
Lancashire	132.000	»	2.7	»
S.-O. Ecosse	200.000	»	9.2	»

Le mouvement d'émigration a continué entre 1931 et 1935, mais sur un rythme un peu ralenti à cause de la crise qui sévissait sur tout le pays. Toutefois, il est encore important, puisque le Sud du Pays de Galles a encore perdu, au cours de ces quatre années, 72.000 personnes par émigration.

Ce renversement du mouvement de la population est remarquable, car jusqu'à la guerre et au Census de 1921, les R.D. recevaient des émigrants.

Mais le taux d'accroissement naturel de la population est très élevé dans les R.D. Par suite, malgré une émigra-

tion extrêmement importante, la population totale des R.D. n'a pas beaucoup diminué. Cependant, si ce mouvement d'émigration se prolongeait, il est probable que le chiffre de la population diminuerait sensiblement. D'après une étude faite par la Royal Economic Society, la population du Sud du Pays de Galles devrait diminuer de 250.000 d'ici 1945. Cette hypothèse suppose que l'émigration continuerait à raison de 28.000 personnes par an, et que le taux naturel d'accroissement diminuerait au cours des dix prochaines années dans la même proportion que pendant les dix dernières années. D'après cette hypothèse, le nombre des hommes de 15 à 59 ans diminuerait de 79.000, et par suite le surplus de main-d'œuvre aurait alors disparu, toutes choses égales d'ailleurs. L'émigration de la population est donc une ligne de rajustement, dont l'efficacité paraît certaine, au moins en chiffres.

2. — LA PRATIQUE DU TRANSFERT

Ce grand mouvement d'émigration intérieure à la Grande-Bretagne, qui a porté depuis la guerre sur près d'un million de personnes, a été accéléré par la politique consciente du Gouvernement et par la propagande active en faveur du transfert. Mais il aurait eu lieu de toute façon parce qu'il était l'effet de forces économiques puissantes.

Quelle est l'historique de la politique du transfert ? En 1920 avait été créé le Comité des Subventions de chômage (Unemployment Grants Committee) qui avait pour mission d'aider les autorités locales à mettre en œuvre un certain nombre de travaux d'intérêt public, tels qu'adduction

d'eau, amélioration des ports, des routes, etc... Primitivement, il n'approuvait et ne subventionnait ces travaux que dans les régions où le pourcentage de chômage était très élevé par suite de l'incapacité de l'industrie à engager les hommes démobilisés. Il s'agissait de fournir un soulagement temporaire de ces localités ; mais comme le chômage persistait, les subventions furent prolongées d'hiver en hiver jusqu'en Décembre 1925, et les conditions de l'aide élargies.

A partir de 1925, la politique des subventions et travaux contre le chômage entra en léthargie. Elle renaît en 1928 sous une forme nouvelle et est utilisée comme un moyen de mettre en application les recommandations de l'Industrial Transference Board. Avec la prospérité des années 1927 et 28, on se rendit compte que ces régions étaient soumises à une dépression permanente. En dépit des travaux publics qui y avaient été entrepris, le chômage ne disparaissait pas. Bien au contraire, sa concentration augmentait. De là naquit l'idée du transfert. Ayant reconnu, dès cette époque l'existence d'un surplus de main-d'œuvre définitif, notamment de l'industrie minière, et ayant repoussé, d'autre part, certains moyens proposés pour le réduire (réglementation de l'entrée dans les industries de base, élévation de l'âge scolaire, pensions de retraites ouvrières pour les personnes âgées de plus de 60 ans, introduction de nouvelles industries) comme insuffisants ou impraticables, la Commission du Transfert de 1928 (Industrial Transference Board) affirma sa conviction que le transfert de la main-d'œuvre « était le seul remède efficace au chômage de structure ».

Spontanément d'ailleurs l'émigration des travailleurs avait commencé et l'œuvre de la Commission consistait à

rechercher « les moyens d'accélérer et d'intensifier le développement du transfert de main-d'œuvre déjà en progrès », soit du fait de l'initiative privée, soit grâce à l'activité des divers organismes de placement et d'instruction techniques (1).

La politique de subventions au chômage, telle qu'elle avait été jusque là pratiquée, était contraire à la nouvelle politique, parce qu'elle attachait à leur région d'origine, des hommes qui trouvaient sur place un emploi temporaire dans les chantiers contre le chômage, et leur enlevait le désir de tenter leur chance ailleurs. Pourtant, en le modifiant, on en fit un instrument de transfert. Le Comité de subventions de chômage fut autorisé à apporter sa contribution à des travaux publics même entrepris dans des régions prospères, à condition qu'ils emploient au moins 50 pour cent d'hommes transférés des R.D. Bien que dans l'ensemble la politique des travaux contre le chômage, très intensifiée en 1930 et 1932, ait donné des résultats satisfaisants, elle fut abandonnée pour des raisons financières à la fin de 1931 et le Comité des Subventions fut liquidé en Août 1932.

Outre l'utilisation des subventions de l'U.G.C. en vue du transfert, fut créée, d'après les recommandations de l'Industrial Transference Board, une pratique systématique du transfert. Cette méthode se divise en deux stades.

a) En premier lieu, l'instruction en vue d'un emploi. Il faut se rappeler, en effet, que les mineurs ne sont pas aptes à entrer dans n'importe quel emploi étant donné leur formation professionnelle très particulière. Tout chômeur qui, d'autre part, n'a pas travaillé pendant plusieurs

(1) Report of the Industrial Transference Board, 1928, p. 3.

mois est inapte à se plier de plano à la discipline et à la fatigue d'un emploi industriel. C'est pourquoi le transfert doit être précédé d'un stade préalable d'instruction et de rééducation professionnelle et morale.

Le premier système de rééducation industrielle fut mis en œuvre pour les hommes très nombreux qui, du fait de la mobilisation et de la crise de 1921, avaient perdu l'habitude du travail et de l'emploi des outils. A partir de 1925, la pratique de la rééducation industrielle se spécialisa : d'une part, on prépara les hommes qui voulaient émigrer outre-mer en vue d'un emploi agricole au Canada ou en Australie. D'autre part, on créa un mécanisme perfectionné d'éducation professionnelle des chômeurs, en vue d'un emploi en Grande-Bretagne même. C'étaient d'abord les Government Training Centres (Centres de rééducation d'Etat), où on apprend un métier qualifié aux jeunes chômeurs non mariés. En 1929, le recrutement de ces centres se faisait presque uniquement parmi les hommes des régions en détresse, en vue de préparer leur transfert. A la fin de la période de rééducation (six mois), un emploi était presque toujours offert aux membres du Centre. En 1936, 60.000 hommes étaient passés par ces G.T.C. depuis leur fondation.

Le second organisme de rééducation, sous le nom de Transfert Instructional Centres (Centres éducationnels pour le transfert) offrait aux hommes des régions en détresse la possibilité de maintenir leur condition physique et morale sans leur assurer un emploi. C'est que, en effet, la pratique du transfert n'a pas pour but unique de fournir immédiatement un emploi dans les régions prospères aux chômeurs des régions en détresse. Son véritable objet c'est de placer ces hommes dans des conditions aussi

bonnes que celles de leurs concurrents des autres régions sur le marché national du travail.

b) Au stade du transfert, c'est le service des Employment Exchanges dont la double fonction est le placement et l'administration de l'assurance-chômage, qui est utilisé. Par son expérience du marché du travail et par son rayonnement sur toute la nation (2), il lui est possible de lier la demande de main-d'œuvre des régions qui se développent, au besoin d'occupations d'une population ouvrière en chômage dans les régions qui déclinent. Le Service fait appel, d'une part, aux employeurs, et enregistre les vacances qui peuvent être remplies par des chômeurs des R.D., et, d'autre part, aide financièrement les hommes qui émigrent. La contribution du Service aux frais de déplacement de l'homme consiste en une avance du prix du voyage, une allocation hebdomadaire venant en supplément du salaire de l'ouvrier, au cas où sa nouvelle situation l'oblige à maintenir deux foyers, enfin, s'il y a lieu, le remboursement des frais de déménagement du reste de la famille. Ces dispositions s'appliquent aux ouvriers et ouvrières de 18 à 64 ans qui sont en chômage dans une des localités, dont la liste est établie par le Ministry of Labour. Un plan de transfert spécial prévoit l'émigration des jeunes gens et des jeunes filles de moins de 18 ans.

Le transfert de la main-d'œuvre s'est fait depuis 1928 sur une grande échelle et a certainement contribué à réduire le surplus dans les régions en détresse. De 1928 jusqu'à la fin de 1935, 115.849 hommes et 23.738 femmes ou 280.000 personnes si on tient compte des familles, ont été transférées sous le régime officiel du transfert. Les

(2) Le Service britannique du placement (Employment Exchanges Service) est une organisation *nationale* d'un type très perfectionné.

émigrants ont établi leur nouveau foyer pour les trois quarts à Londres, dans les comtés du Centre et dans les Midlands. Le mouvement d'émigration des jeunes ouvriers de moins de 18 ans a été en s'accentuant d'année en année en raison de la carence de main-d'œuvre juvénile dans les Midlands et le S.E. : 25.000 garçons et filles ont été transférés entre 1928 et la fin de 1935.

3. — CRITIQUE DU TRANSFERT

Pourtant cette pratique a des ennemis nombreux qui se servent pour la contrebattre d'arguments de poids. Les adversaires du transfert sont évidemment les avocats de l'autre rajustement, celui qui consiste à donner aux R.D. une nouvelle base économique en y introduisant des industries nouvelles. En premier lieu, ils affirment que le transfert a des limites et que ces limites sont aujourd'hui atteintes. Ils estiment d'autre part que le transfert des hommes les plus aptes a un effet néfaste sur la vie économique et sociale des régions en détresse.

Quelles sont les limites de la politique du transfert ?

Elle suppose d'abord l'esprit civique des employeurs, qui seront naturellement enclins à se méfier *d'étrangers* ayant perdu dans une certaine mesure leur habileté professionnelle. Une propagande adroite peut, il est vrai, réduire ce facteur défavorable. D'autre part, le transfert suppose l'aptitude et le consentement du travailleur à être déplacé. Il n'acceptera généralement le déplacement que si on lui promet un emploi durable hors des R.D., ou si, ayant des parents dans une autre région, il peut s'installer chez eux avec l'espoir de trouver du travail. Du point de vue de l'aptitude du travailleur au transfert, les plus

chauds partisans de cette politique estiment que seuls les hommes de moins de 45 ans et non mariés peuvent être pratiquement « transférés ». Le transfert se heurte enfin à l'existence d'un niveau de chômage élevé dans le reste du pays, et c'est cette raison qui en a ralenti le développement pendant la durée de la crise cyclique de 1930. Cela est si vrai qu'entre 1930 et 1934, il est revenu dans les R.D. plus de « transférés » qu'il n'en est sorti. Dans les parties plus favorisées de l'Angleterre, l'opinion publique est mal disposée à l'égard de cet afflux *d'étrangers* qui viennent grossir l'offre de main-d'œuvre. La crainte égoïste d'une augmentation du chômage ou d'une baisse de salaires est souvent plus forte que la solidarité nationale. En voulant niveler le taux du chômage dans tout le pays, la politique officielle se heurte au préjugé d'après lequel le marché du travail est une chose statique. En réalité, les nouveaux arrivants grossissent sans doute le marché du travail, mais en tant que consommateurs, ils augmentent en sens inverse la demande de produits et de main-d'œuvre. Quoiqu'il en soit, il semble bien que le transfort ne puisse se développer indéfiniment. Comment lutter, par exemple, contre des mobiles économiques et psychologiques assez forts pour pousser des mineurs transférés dans le Kent à retourner à pied vers leur Cumberland natal ?

En second lieu, le transfert n'est pas une solution aussi satisfaisante que l'introduction de nouvelles industries, parce qu'il aboutit à un gaspillage économique et social considérable. A Londres, l'extension des industries automobiles et de la fabrication des avions a entraîné la construction des fours à coke, de hauts fourneaux, de centrales de force, etc... Les R.D. dans lesquelles les manu-

factures d'avions et d'autos auraient pu être introduites, possédaient tout cet équipement industriel. Le transfert enlève d'autre part à ces régions leurs meilleurs éléments, pour leur laisser la charge des invalides, des inaptes, des chômeurs âgés ou inemployables. Il diminue de la sorte la catégorie des producteurs éventuels de revenus, en augmentant le poids des charges d'assistance et les difficultés financières. Il enlève enfin aux R.D. toute capacité de réaction contre la dépression actuelle.

Il y a donc pas mal à dire contre le transfert, sans compter les arguments d'ordre moral qui s'opposent spécialement au transfert des jeunes vers Londres et les Midlands où, en dépit de certains organismes de Service Social, ils vivent dans des conditions peu satisfaisantes. C'est pourquoi le Commissaire pour les R.D. (Angleterre et Galles) estime que la politique de transfert n'est pas exclusive de la politique du rajustement industriel : « There is thus advocated a two-fold policy, the transference of persons out of the areas and the transference of industries into them ». On préconise ainsi une politique double, le transfert des personnes hors des régions et le transfert des industries dans ces mêmes régions (3). C'est de cette nouvelle ligne de rajustement que nous allons parler maintenant.

(3) Rapport du Commissaire pour les R.D. (Angleterre et Pays de Galles) Nov. 1936, p. 4.

CHAPITRE VI

Le Rajustement économique des Régions en détresse : Nouvelles Industries

I. — LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL NECESSAIRE

Il convient d'introduire de nouvelles industries dans les régions en détresse pour plusieurs raisons : d'abord pour leur assurer une base économique plus stable et pour fournir un emploi au surplus de main-d'œuvre ; d'autre part, pour assurer aux familles ouvrières des sources de revenu nouvelles. Les industries qu'il faut développer sont celles du type léger qui actuellement sont les seules à offrir une capacité d'emploi croissante, et qui d'autre part utilisent la main-d'œuvre féminime et produisent une valeur élevée par individu. Ainsi disparaîtrait la double cause de détresse qui tient à la petitesse du revenu familial et au chômage permanent. Ce développement, que l'opinion publique juge de plus en plus nécessaire, ne s'est produit en aucune mesure. Articles et pamplets ne cessaient de reproduire, au cours des deux dernières années, les résultats de l'enquête faite par le Board of Trade en 1935, au sujet des nouveaux développements industriels dans le pays. Sur 488 nouvelles usines établies en Angleterre et au Pays de Galles, 213 l'ont

été dans le « Grand Londres » et deux seulement dans les « Special Areas » ; sur 182 extensions, 51 étaient dans le Grand Londres et 6 dans les « Special Areas ». Or, il y avait dans les R.D. à la fois une force de travail et un outillage industriel considérable ; on y trouvait également un grand marché de consommation (douze millions d'habitants). Pourtant ces régions se dessèchent, parce que le capital a déserté. A l'heure actuelle, les économistes anglais recherchent les raisons de cette défection. Quelles sont les lois qui commandent la localisation des entreprises ? Sans entrer dans le détail de cette question, on peut dire que les facteurs dominants dans le choix des cites industriels sont de trois ordres :

1° la proximité des matières premières et de la main-d'œuvre ; 2° les marchés de consommation ; 3° les éléments psychologiques. En ce qui touche les matières premières, les R.D. sont aujourd'hui moins bien placées qu'autrefois. Les coûts de production du charbon ont tendance à augmenter et il faut importer le minerai de fer. Dans le cas de l'industrie de l'acier, les progrès qui permettent d'économiser le charbon ont rendu les coûts du transport du minerai relativement plus élevés que les coûts de transport du combustible. C'est ce qui explique le déplacement des aciéries du centre des régions vers leur bordure côtière (1).

Le facteur « marché » est pour les industries modernes plus important que le précédent. Ce qui compte pour les producteurs d'objets de consommation courante, c'est l'étendue du marché qui provient elle-même de la grande

(1) La (G.K.B.) Steel C° par exemple, a fermé ses établissements du centre du Pays de Galles (Dowlais) et a ouvert en 1935 une aciérie moderne à Cardiff.

densité de la population ou de la facilité des transports rapides. Si les R.D. ont un marché local important, elles sont par contre relativement mal placées sur le marché national, à cause de leur isolement du centre de la Grande-Bretagne (v. chapitre I).

Les défauts économiques réels des R.D. ne suffisent pas à expliquer pourquoi elles sont systématiquement évitées par les entreprises nouvelles. Il y a aussi des facteurs d'ordre psychologique qui ont un grand rôle. L'aspect souvent désolé les sites, les innombrables ruines d'usines, les chantiers morts ont un effet désastreux sur l'esprit des visiteurs. L'élément le plus fort qui joue contre les R.D. et détourne d'elles les industriels, c'est la peur. Sir Malcolm Stewart, le Commissaire des R.D. (Angleterre et Pays de Galles), met l'accent sur ce point : « la peur est l'obstacle qui empêche les industriels de tenter leur chance dans les R.D. » ; peur que leur détresse elle-même les rende impropres au développement de l'activité industrielle, peur des conflits du travail et des augmentations nouvelles d'une taxation déjà élevée. Que ces craintes soient ou non fondées, non seulement elles existent, mais elles engendrent une habitude de pensée qui repousse *a priori* toute prise en considération des R.D. » (2).

Dans le même sens, joue la force d'attraction considérable de Londres. La prospérité attire la prospérité de même que la dépression nourrit la dépression. Il y a assurément pour les nouveaux districts industriels de Londres un engouement assez irrationnel. La Great West Road (3), avec ses usines luxueuses est à la mode : elle

(2) Rd. Report of the Commissioner for the Special Areas (England and Wales).

(3) Route de Londres à Oxford, dans l'Ouest de la capitale.

attire l'industriel alors que les bords encombrés et souillés de la Tyne le repoussent. Cette impression visuelle est renforcée par certains préjugés, comme celui qui consiste à croire que la main-d'œuvre est plus difficile à mener dans les R.D. que dans le reste de l'Angleterre.

Il faut aussi noter que les industries croient commode de s'établir à proximité d'industrie de même nature antérieurement installée. Pour tout développement industriel, une certaine base de départ est nécessaire. Les vieilles régions industrielles se sont spécialisées de bonne heure et l'élite active s'est tournée entièrement vers les industries de base. Elle a laissé les autres disparaître, si bien que le germe de développement futur a disparu. Ailleurs en Angleterre de petites industries diversifiées ont survécu au ralenti, et c'est grâce à elles que la situation, y est meilleure.

2. — QUELS SONT LES MOYENS DE DEVELOPPER LES NOUVELLES INDUSTRIES ?

a) *La persuasion a été tentée.* Mais il est vain de faire appel à des hommes d'affaires qui ont de bonnes raisons de se méfier des R.D. Malgré la propagande par l'affiche et l'exposition, qui a été essayée en ces dernières années, celles-ci n'ont réussi à attirer qu'un nombre infime d'entreprises nouvelles. D'ailleurs, la sympathie ne doit jouer que si la balance est égale, au point de vue des avantages économiques, entre les vieux et les nouveaux districts industriels. Le Commissaire des R.D. expose dans son deuxième rapport les résultats d'une consultation qu'il a faite auprès des industriels par l'intermédiaire de la British Federation of Industries. Il leur demandait de

répondre à un certain nombre de questions, telles que : « au cas où vous envisageriez de nouveaux développements de votre firme, prendriez-vous en considération un établissement dans les R.D. ? Sinon veuillez exposer vos raisons ». Sur 5.829 copies, 4066 n'ont pas répondu, 1313 ont répondu négativement à toutes les questions sans donner de raison, 386 ont répondu non en donnant des raisons et 7 industriels seulement se sont intéressés au projet. Malgré le caractère un peu inusité de cette démarche, les résultats de cette enquête sont probants, car en dépit de l'esprit civique des Anglais, il y a tout de même eu une proportion énorme de lettres restées sans réponse. Les chefs d'entreprises se désintéressent donc complètement des R.D.

b) *Localisation obligatoire de l'industrie.* — En respectant les lois de la liberté économique, il n'y a pas de solution au problème du surplus. Il faut une intervention de l'Etat destinée à augmenter la force d'attraction des R.D. par un plan approprié de développement. Les Socialistes constatant que dans « les conditions actuelles du laissez-faire les nouvelles industries ne vont pas où elles devraient » proposent la localisation obligatoire de l'industrie (4). Le Gouvernement ou son représentant aurait le pouvoir d'exiger des firmes que tous leurs nouveaux établissements soient situés dans les R.D., à moins qu'elles ne prouvent qu'elles ont des raisons déterminantes de s'établir ailleurs. Cette proposition de caractère essentiellement doctrinal est sans rapport avec les réalités. Le Commissaire pour les R.D. serre de plus près les faits et aboutit à des conclusions plus nuancées en ce qui con-

(4) Interim Report of the Labour Party Commission for the Special Areas.

cerne la localisation des industries. Il s'attache à l'aspect négatif du déclin des R.D., c'est-à-dire à la congestion effrayante de la capitale. Pour lui et pour un nombre croissant d'esprits éclairés, le développement sans limites et sans règles de Londres est une grave faute. Londres a *le cinquième de la population de Grande-Bretagne,* et du train où se produit l'accroissement, aura bientôt *9 millions* d'habitants. Il y a là une erreur à deux points de vue. Le bien-être des habitants va en diminuant (éloignement de la campagne, circulation de plus en plus difficile et, par suite, déplacements journaliers entre le lieu de leur travail et leur foyer de plus en plus longs).

Il y a aussi un énorme danger stratégique : une attaque aérienne méthodique pourrait, en détruisant les points vitaux de cette organisation, paralyser le ravitaillement d'une partie considérable de la population, et anéantir les moyens de la défense nationale : 17 usines d'avions sur 25 sont situées à Londres ou dans les Comtés du Sud-Est. L'intérêt national est donc en jeu. D'ailleurs, ce développement de Londres n'est pas entièrement fondé économiquement. Les facteurs prestige et mode sont dominants (v. supra). Par suite, il conviendrait de s'assurer que les industriels qui s'établissent dans le « Grand-Londres » ont des raisons économiques valables de le faire. Un système d'autorisations pourrait limiter l'extension des districts industriels de Londres. Mais hors de Londres, ces mêmes industriels auraient liberté complète de leur choix, car l'initiative privée, condition de prospérité, doit demeurer la règle.

3. — AIDE FINANCIERE AUX ENTREPRISES DES R.D.

Il ne faut d'ailleurs pas s'en tenir à ce côté négatif de la question. Il faut en outre compenser la puissance d'attraction de Londres et même renverser pour un temps le sens du mouvement. C'est pourquoi une intervention étatique provisoire serait nécessaire pour amorcer le développement des formes d'industrie requises. Des avantages seraient offerts à l'industrie dans les régions en détresse : tels que l'exemption de l'Income-tax et des taxes locales dans certaines conditions ; prêts à long terme aux entreprises qui introduiraient en Grande-Bretagne des procédés techniques nouveaux, etc...

Les R.D. exigent un traitement préférentiel qui prend évidemment la forme d'une aide financière. Or, la législation des « Special Areas » admet bien le principe du *traitement préférentiel ;* son titre même le prouve. Mais dans le détail des dispositions de la loi de 1934, il n'y a à vrai dire aucune proposition d'ordre financier. Tout au contraire, cette loi lie d'une manière stricte le Commissaire des R.D. au point de vue financier. Le Special Areas Reconstruction (Agreement) Bill de 1936 est venu compléter la loi de 1934. Il crée une société : la Special Areas Reconstruction Association Ltd, au capital nominal de 1.000.000 de livres, qui a pour fonction spéciale d'assister financièrement les petites entreprises existant déjà dans les S.A., ou qui veulent s'y établir. Des bureaux locaux recueillent et examinent leur demande, travaillant en pleine coopération avec les organismes locaux de développement tels que le North-Eastern Development

Board (5). Les avances sont limitées à 10.000 livres par prêt. Aucun capital n'est fourni par l'Etat, qui prend toutefois à sa charge les frais de gestion et garantit contre les pertes jusqu'à concurrence du quart du montant des prêts. La S.A.R.A. a été constituée uniquement pour fournir à de petites entreprises de l'argent bon marché et à meilleur compte que les banques privées. Grâce à la garantie de l'Etat, elle pouvait prendre une part de risques plus grande. Or, en pratique, l'Association aurait, paraît-il, exigé un intérêt trop élevé et des conditions de remboursement trop rigoureuses.

Une résolution financière plus récente autorise le Commissaire des R.D. à contribuer aux frais généraux des entreprises établies dans les S.A. (income-tax, taxation locale, loyer) pour une part qui est laissée à sa discrétion. La résolution financière d'Avril 1937 prévoit d'autre part une nouvelle forme d'assistance financière qui déborde le cadre des S.A. légales et vise notamment le cas du Lancashire. Des « Sites Companies » (Société d'Emplacements Industriels) seraient créées dans le but de déblayer les anciens emplacements abandonnés, et même d'ériger des usines neuves. L'Etat pourrait souscrire jusqu'au quart de leur capital. Cette résolution financière a été considérée comme tout à fait insuffisante par l'Opposition et par la Presse.

Trading Estates. — Il y a, par contre, une mesure qui reçoit l'approbation de tous, c'est la création dans les R.D. de Trading Estates. La traduction de cette expression

(5) Le North-Eastern Development Board (conseil de développement du Nord-Est) est un organisme financé par le Commissaire des R.D. et qui a pour fonctions essentielles la propagande en faveur du Nord-Est et la recherche économique. Des organismes analogues existent dans les autres régions en détresse.

n'a aucun sens (Domaine Industriel) car la chose n'existe pas en France. Il est préférable de décrire la création et le fonctionnement futur d'un de ces « Trading Estates », par exemple celui de la Team Valley (Tyneside). Une société appelée la « Trading Estates du Nord-Est » a été enregistrée le 18 Mai 1936. Le Conseil d'Administration a d'abord choisi un emplacement avec l'assistance d'experts, architectes industriels. Ce site a une étendue de 700 acres (280 hectares) et est situé à 2 milles de Newcastle, à proximité de la main-d'œuvre abondante de Tyneside.

Comment on crée un Trading Estate ? Suivant un plan soigneusement étudié, on commence par construire sur ce terrain, les routes, les voies ferrées, les égoûts et canalisations diverses. Puis on établit les centrales génératrices ou relais de force électrique, de gaz, de vapeur, d'eau, etc... La Société construit des usines, ou bien sur la demande des industriels qui lui fournissent leurs plans, ou bien par avance, pour n'être affectées à une utilisation déterminée que plus tard. Un certain nombre d'espaces libres, de squares, de terrains de sports sont préparés, ainsi que des services généraux, restaurants, cantines. La Société, propriétaire du « Trading Estates » loue des usines aux industriels ; mais à ce contrat de location se joint une série de prestations échelonnées portant sur la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité, etc... La Société se charge elle-même de faire la publicité du Trading Estate.

La combinaison est très ingénieuse. Qu'il fabrique des chaussures ou des conserves, le petit industriel trouve à portée de la main et à bon compte toutes les facilités qui appartiennent normalement aux grandes firmes. Ses risques sont limités aux capitaux engagés pour l'achat du matériel mobile et pour la constitution d'un fonds de

roulement. La Compagnie qui administre le Trading Estate est, dans le cas des régions en détresse, une Société à but non lucratif. En temps que propriétaire, elle a le choix de ses locataires ; en s'inspirant de considérations d'intérêt général, elle pourra veiller à ce que les industriels qui s'établissent sur les Trading Estates aient des chances suffisantes de succès. D'autre part, lorsqu'elle choisit les emplacements, elle exerce une influence directe sur la localisation des industries. Enfin, pendant le fonctionnement du Trading Estate, elle fera les réparations et veillera au respect de l'ordre, de la propreté, supprimant ainsi pour l'avenir l'anarchie qui caractérisa le développement industriel du passé. Au point de vue théorique, l'institution semble donc très satisfaisante. On a pu cependant lui faire un reproche : celui de fournir une faible capacité d'emploi. Par exemple, le Trading Estates du Sud du Pays de Galles n'occuperait que 5.000 ouvriers dans ses 50 ou 60 usines. Mais le but recherché n'est pas tant de donner de l'occupation à tout le surplus de main-d'œuvre existant, que *d'amorcer le développement des industries légères*. Quoiqu'il en soit, il n'est pas encore possible de juger les résultats des Trading Estates dans les régions en détresse : aucun d'entre eux n'est encore terminé.

La dépression qui sévit sur les régions en détresse dure encore à l'heure actuelle. Il est difficile de prévoir comment cette situation prendra fin. Le déclin des industries de base est permanent, car il est dû à certains changements techniques définitifs, d'une part, et, d'autre part, il est lié à cette « Crise Britannique », dont traitait M. A. Siegfried en 1931. La Grande-Bretagne notamment a perdu son

monopole minier. A cause de leur trop grande spécialisation dans ces industries, les régions en détresse, non seulement ont été frappées plus profondément que le reste du pays, mais encore elles ont laissé mourir les germes d'un développement futur dans d'autres activités. Le surplus de main-d'œuvre qu'elle renferme semble irréductible ou tout au moins ne peut disparaître que si le mouvement d'émigration se prolonge. Ou bien, autre solution possible, un effort de volonté raisonné de la part des dirigeants aboutira au rajustement industriel nécessaire. Jusqu'ici, les moyens utilisés ont été insuffisants, mais les Trading Estates constituent peut-être le remède à la maladie chronique des R.D. L'avenir seul nous l'apprendra.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur,

ROUSSY.

VU :

Pour le Doyen :

L'Assesseur,

RIPERT.

VU :

Le Président,

PIROU.

BIBLIOGRAPHIE

1. — ETUDES REGIONALES

Armstrong College (Newcastle-Upon-Tyne). Industrial survey of the North-East Coast area, 1932.

University College of South Wales (Cardiff). Industrial survey of South-Wales, 1932.

University of Glasgow. Industrial survey of South-West Scotland, 1932.

University of Liverpool. Industrial survey of the Lancashire area (excluding Merseyside), 1932.

Manchester Victoria University. JEWKES (J.), and WINTERBOTTOM (A.). An industrial survey of Cumberland and Furness, 1933.

Arostrong College. The industrial position of the North-East Coast of England. King, 1935.

Development Board of North-East Coast (Daysh). A survey of industrial facilities of the North-East Coast. Newcastle, 1936.

University College of South-Wales (Cardiff). Second industrial survey of South-Wales. 3 volumes, 1937.

University of Liverpool (JONES). Merseyside, 1936.

University of Manchester (JEWKES). Readjustement in Lancashire, 1936.

University of Liverpool. Merseytrade and employment, 1935.

2. — ETUDES D'INTERET GENERAL

JENNINGS (H.). Brynmawr, a study of a distressed area, 1934.

Labour Party. Commission for the special areas. Interim report and reports on each area.

MARQUAND (H.A.). South-Wales needs a plan, 1936.

MEARS (G.). Juvenile employment in South-Wales. Cardiff, 1936.

MESS (H.A.). Industrial Tyneside. A social survey, 1928.

SHARP (T.). A derelict area : a study of the South-West Durham coalfield Day to day pamphlet, no 25, Hogarth press, 1935.

THOMSON (G.M.). Scotland, that distressed area. Glasgow, 1935.

HANHAM (E.G.). Inquiry into casual labour in Merseyside Young, 1930.

JONES (D.G.). Social study of Merseyside. 3 vol. University of Liverpool.

BAKKE (E.W.). The unemployed man, a social study, 1933.

CHEGWIDDEN (T.S.) & MIRDDIN (E.G.). The Employment Exchanges Service of Great-Britain, 1934.

GLAY (H.). The Problem of post-war unemployment in Great-Britain.

EDGEWORTH (K.E.). A plan for the distressed areas, pamphlet, 1936.

GREENWOOD (H.P.). Employment and the distressed areas, 1936.

MARQUAND (H.A.). The depressed areas ; a problem of

regional development. South-Wales voice (pamphlet), 1936.

A. Weber. Theory of location of industry 1936 (trad. de l'all.).

3. — RAPPORTS OFFICIELS

Cmd. 3156, Report of the « Industrial Transference Board, 1928.

Cmd. 4728, Report of the Investigators into the conditions of certain depressed areas, 1933-34, xiii, p. 313.

Cmd. 4354, Final report of the Unemployment Grants Committee, 1932-33, xv.

Cmd. 4957, First report of the Commissioner for the Special Areas (England and Wales), 1934-35, x, p. 149.

Cmd. 4958, First report of the Commissioner for the Special Areas (Scotland).

Cmd. 5089, Second report of the Commissioner for the Sepcial Areas (Scotland), 1935.

Cmd. 5090, Second report of the Commissioner for the Special Areas (England and Wales), 1935.

Cmd. 5245, Final report of the Commissioner for the Special Areas (Scotland), 1936.

Cmd. 4303, Final report of the Commissioner for the Special Areas (England and Wales), 1936. Reports of the Ministry of Labour, 1928 et sq.

Depressed Areas (Development & Improvement), Bill 25 Geo. 5 1934.

Special Areas (Reconstruction), Act. 25, Geo. 5 and Edw. 8, Ch. 19, 1936.

4. — ARTICLES

Economic Geography. April 1935. A distressed industrial region : Tyneside oy H.J., DAYSH.

Economist : 31 Oct., 7 Nov., 19 Déc. 1936.

International Labour Review. Aug. 1934. The problem of the distressed Areas by H.D. McCALLUM.

Ministry of Labour Gazette, Oct. 1935. Unemployed boys and girls.

New Statesman and Nation, 5 Déc. 1936. Some impressions of a special area, by H. ROBERTS.

Planning. June 18th 1935, Oct. 8 1935, March 24th. Déc. Ist. 1936, March 9th. 1937.

Political Quaterly, Oct., Déc. 1935. A policy for the depressed areas, by H.A. MESS.

Social Service Review, May, June, July 1935. The transfer of men from the South-Wales area to employment elsewhere.

Manchester Guardian et *Times.* Extraits du rapport de Sir A. GIBB sur le S.-O. du Comté de Durham, Mars 1937.

Revue d'Economie Politique, 1934-35. Article de M. ROBBINS.

5. — STATISTIQUES

Censuses of population, 1921 et 1931. Preliminary reports, Tables des Occupations Tables industries Tables.

Censuses of production, 1924, 1930, 1935. Preliminary Reports. 21th. Abstract of Labour Statistics 1919-1933.

15th. Annual report of the Secretary of Mines, 1935. Monthly Local Unemployment Index (Ministry of Labour Gazette).

Board of Trade. Industrial development (Factories opened and closed).

Board of trade Journal.

Statiscal Tables relating to Britisn & Foreign Trade and Industry. Cmd. 3849 and 3737.

Annual Summary of coal output, coats and profit Cmd. 5142, 1935.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

1. — Historique de la question des régions en détresse 8
2. — Limites des R.D. 12
3. — Portée de cette étude dans le temps 14
4. — Plan 15

CHAPITRE I. — Description des régions en détresse 17

1. — Le Sud du Pays de Galles 18
2. — La côte Nord-Est 23
3. — Les autres régions en détresse 28

CHAPITRE II. — Structure économique des R.D. 31

1. — Population — Peuplement. Caractères sociaux 31
2. — Structure économique. Les industries de base. Spécialisation des R.D. 36

CHAPITRE III. — La crise des industries de base 52

1. — La crise du charbon : les faits 52
2. — La crise du charbon : ses causes 57
3. — Rationalisation et organisation 62
4. — Les autres industries de base : analyse, rationalisation 63

CHAPITRE IV. — Le chomage dans les R.D. — Importance du chomage 70

1. — Chômage « structural » : analyse 72
2. — Le surplus de main-d'œuvre 75
3. — Le chômage déguisé 78
4. — Quelques conséquences du chômage chronique : chômeurs permanents, etc... 82

CHAPITRE V. — Le rajustement économique des R.D. : le transfert de la main-d'œuvre 92

1. — Le transfert de la main-d'œuvre 93
2. — Pratique du transfert 94
3. — Critique du transfert 99

CHAPITRE VI. — Le rajustement économique des R.D. : nouvelles industries 102

1. — Le développement industriel nécessaire . . 102
2. — Les moyens de développer les nouvelles industries 105
3. — Aide financière aux entreprises des R.D. 107

BIBLIOGRAPHIE 113

I. C. A., 17, rue d'Algésiras, BREST